

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ENTRE A ESTRUTURA INSTITUCIONAL E A CONJUNTURA POLÍTICA:

**O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e a
combinação inclusão social – participação**

Paula Maciel Pedroti

SÃO PAULO

2011

PAULA MACIEL PEDROTI

ENTRE A ESTRUTURA INSTITUCIONAL E A CONJUNTURA POLÍTICA:

**O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e a
combinação inclusão social – participação**

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas como requisito para obtenção do título de
Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de pesquisa: Transformação do Estado e
Políticas Públicas

Orientador: Fernando Luiz Abrucio

SÃO PAULO

2011

Pedroti, Paula Maciel.

Entre a estrutura institucional e a conjuntura política: o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e a combinação inclusão social - participação / Paula Maciel Pedroti. - 2011.

277 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. 2. Biodiesel. 3. Política energética -- Brasil. 4. Inclusão social. 5. Processo decisório. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 620.95(81)

PAULA MACIEL PEDROTI

ENTRE A ESTRUTURA INSTITUCIONAL E A CONJUNTURA POLÍTICA:

**O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e a
combinação inclusão social – participação**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de pesquisa: Transformação do Estado e Políticas Públicas

Aprovada em : ____/____/____

Banca examinadora

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio (Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto
FGV-EAESP

Prof. Dr. Marco Antonio de Carvalho Teixeira
FGV-EAESP

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
UNICAMP

Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella
UNESP

*Ao Alexandre, meu marido, e
ao Tiago, meu filho.*

Pelo amor, pela confiança e
por sempre estarem presentes.

Agradecimentos

Escrever uma Tese não é uma tarefa simples. Ao contrário, trata-se de uma tarefa que envolve muita dedicação, muito empenho e, acima de tudo, escolhas. Esta Tese guiou muitas decisões, exercendo uma influência direta na minha vida nestes últimos quatro anos. E ao escrever esses agradecimentos, repasso mentalmente tudo o que vivi: o aprendizado adquirido, as pessoas que tive o privilégio de conhecer e as inúmeras experiências que preencheram todos esses longos meses. Lembro-me também daquilo que deixei de fazer, das opções feitas. Enfim, das escolhas. E o sentimento que me vem é de realização. É a certeza de que minha vida seguiu o rumo certo e que esta Tese faz parte dessa construção. Por isso, agradeço a todos que direta e indiretamente colaboraram para a realização deste sonho.

Ao meu orientador Professor Fernando Abrucio, que me acompanha e me orienta desde a graduação, por ter participado, mais uma vez, desta conquista acadêmica. É um privilégio saber que posso contar com ele na minha formação, pois suas contribuições são preciosas e enriquecem muito o meu trabalho. Agradeço também às oportunidades de publicação e de compartilhamento de aulas que ele tem me oferecido nos últimos anos.

À CAPES, pelo apoio financeiro oferecido ao longo dos meus estudos. Devo mencionar também todos os funcionários da FGV-EAESP, dos diferentes departamentos, com os quais precisei interagir e que me deram suporte sempre que necessário. Um agradecimento especial ao pessoal da Secretaria de Pós-Graduação e da Biblioteca Karl Alexander Boedecker, em especial ao seu Oswaldo, por sempre me receber com um grande sorriso.

Aos professores da FGV-EAESP Cláudio Couto e Marco Antonio Teixeira, por terem participado de minha banca de qualificação. Suas contribuições influenciaram imensamente os rumos seguidos por esta Tese.

A todos os entrevistados, cujos valiosos depoimentos deram a sustentação para a realização deste trabalho. Um agradecimento especial a Rodrigo Rodrigues, coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel, que muito gentilmente se empenhou em me colocar em contato com os demais entrevistados e em fornecer todo o

material e informações necessárias para a compreensão da trajetória desta política pública tão inovadora.

Aos queridos amigos de turma do Doutorado Alexandre Gomide e Fábio Pereira, por compartilharem comigo suas experiências, conhecimentos e, acima de tudo, a amizade. A troca de ideias e apoio constante em muito nos aproximou – mesmo estando distantes – permitindo que formássemos um “cluster”... Eis um excelente legado das aulas de Análise Multivariada.

Às queridas amigas da FGV que viveram comigo o entusiasmo, as realizações e as angústias do Doutorado. À Cibele Franzese, cuja amizade nasceu nos tempos do Mestrado e se fortaleceu, indo além dos limites da vida acadêmica, nos últimos anos. Obrigada pelos conselhos e por estar perto nos momentos mais difíceis e também nos mais felizes. À Vanessa Oliveira pelo apoio de sempre e, principalmente, por ter contribuído no momento da elaboração do meu projeto de qualificação. À Cecília Olivieri, por compartilhar comigo as diferentes conquistas e desafios enfrentados ao longo desses anos de amizade. À Lilia Asuca, que mesmo distante, continua fazendo parte de nosso grupo, formado desde os tempos do Mestrado.... E à Priscilla Perdicaris, pela amizade, pelos almoços e pelas conversas sobre a vida.

Às queridas amigas Camila Maleronka, Lara Simielli e Maria Fernanda Alessio. A amizade da Cami, da Larita e da Mafezita foi um desses belos presentes que a vida me deu nos anos recentes. Nos aproximamos devagar e a vida se encarregou de nos unir. Obrigada pelas confidências, pelas palavras de apoio e por sempre estarem prontas a me ajudar com a Tese. Um obrigado especial à Cami, que contribuiu com seu talento na elaboração das ilustrações, deixando minha Tese bem mais elegante.

À Marta Ricoy, cujas orientações e ensinamentos têm me ajudado a encontrar o meu equilíbrio nesses últimos anos, e pelo apoio ao longo de todo o processo de elaboração da Tese.

Agradeço ao meu querido irmão Adriano. Por ser meu amigo, minha referência e me inspirar a seguir em frente. À Amanda, amiga de todas as horas, de todas as confidências e de todas as situações. Ao Rafinha, por ser uma luz na minha vida.

Aos meus pais, Paulo e Janete, pelo amor e apoio constante. Pela confiança irrestrita e por viverem intensamente as minhas realizações.

Ao Alexandre, meu marido e melhor amigo. Por ser meu porto-seguro e me apoiar em todas as minhas escolhas. Por fazer parte de minha vida e, acima de tudo, pelo seu amor. Ao Tiago, meu filho, que se juntou a nós nos últimos meses e que participou diretamente da elaboração dessa Tese. Por encher minha vida de alegria e me ensinar o que é o amor incondicional.

RESUMO

Esta Tese tem por objetivo analisar o processo decisório do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), destacando duas especificidades: o PNPB traz entre suas diretrizes o componente social – algo até então inédito entre as políticas agroenergéticas – e o seu arranjo decisório inovou ao trazer para o processo de formulação atores com interesses historicamente opostos – representantes dos produtores de biodiesel, da agricultura empresarial e da agricultura familiar. O estudo, que combinou a análise institucional do sistema político brasileiro com abordagens teóricas de políticas públicas focadas no papel dos atores, foi guiado pela hipótese que as especificidades do processo decisório do PNPB devem-se tanto às influências da estrutura institucional introduzida com a Constituição de 1988, como do contexto político no qual foi formulado, qual seja, o governo Lula, cuja estratégia governamental esteve pautada no binômio inclusão social/participação orientando suas políticas públicas. Para a condução dessa empreitada, recorreu-se ao método da perspectiva comparada, por meio da análise do Proálcool e do Pro biodiesel, políticas públicas federais de fomento à agroenergia anteriores ao PNPB, formuladas em ambientes institucionais e contextos políticos distintos.

Palavras-chave: processo decisório, neoinstitucionalismo, políticas públicas, estrutura institucional, contexto político, inclusão social, participação social, Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), Proálcool, Pro biodiesel.

ABSTRACT

This thesis analyses the decision-making process of *Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel* (PNPB), highlighting its two main characteristics: (1) PNPB's goals, that aim to promote social inclusion – a new content in the agro-energy policy environment – and (2) its innovating decision process, which brought to negotiation actors whose interests are historically divergent – biodiesel producers, agribusiness and family farming representatives. The research, based on institutional analysis of Brazilian political system in association with theoretical approaches of public policies focused on the role of the actors, built the hypothesis that the specificities of PNPB's decision-making process are explained not only by the influences of the institutional structure introduced with the Federal Constitution of 1988 but also by the political context. PNPB was formulated during the presidency of Lula, whose government strategy was guided by the combination social inclusion/ participation. The thesis used the controlled comparison method and analyzed two agro-energy policies, namely Proálcool and Probiodiesel, both formulated before PNPB, in different institutional and political environments.

Key-words: decision-making process, neoinstitutionalism, policy, institutional structure, political context, social inclusion, social participation, Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), Proálcool, Probiodiesel.

Lista de Abreviaturas

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
GATT	Acordo Geral de Tarifas de Comércio
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
AMB	Articulação de Mulheres Brasileiras
AEA	Associação Brasileira de Engenharia Automotiva
ABIOVE	Associação dos Produtores de Soja
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CERBIO	Centro de Referência em Biocombustíveis
Cenbio	Centro Nacional de Referência em Biomassa
CTA	Centro Técnico da Aeronáutica
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CEIB	Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CEDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CIP	Conselho Interministerial de Preços
CMN	Conselho Monetário Nacional
CF	Constituição Federal
COPERSUCAR	Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo
COPERFLU	Cooperativa Fluminense dos Produtores de Açúcar e Álcool
COPPE-UFRJ	Coordenação dos Programas de Pós Graduação de Engenharia da UFRJ
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNTR	Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fundef	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GT	Grupos de Trabalho
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
IAC	Instituto Agrônomo de Campinas
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo
TECPAR	Instituto de Tecnologia do Paraná

IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INT	Instituto Nacional de Tecnologia
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo
JK	Juscelino Kubitschek
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAS	Ministério da Assistência Social
MEC	Ministério da Educação
MET	Ministério do Emprego e Trabalho
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MF	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração Nacional
Mcidades	Ministério das Cidades
MME	Ministério de Minas e Energia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MT	Ministério dos Transportes
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MS	Ministério da Saúde
MT	Ministério do Trabalho
NOB /96	Norma Operativa Básica 96
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OP	Orçamento Participativo
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OS	Organização Social
IPCC	Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PPB	Partido Progressista
Proálcool	Programa Nacional do Alcool
PIB	Produto Interno Bruto
PROERG	Empresa Cearense Produtora de Sistemas Energéticos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Proóleo	Programa Nacional de Produção de Óleos Vegetais para Fins Energéticos
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
ProUni	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RBTB	Rede Brasileira de Tecnologia de Biodiesel
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SECTI-BA	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia
SECOM	Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica
SNAS	Secretaria Nacional de Articulação Social
SEPLAN	Secretaria do Planejamento
Sindaçúcar	Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool no Estado de Pernambuco
SINDIPEÇAS	Sindicato Nacional da Indústria de Componentes de Veículos Automotores
SPIE	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
Tecbio	Tecnologias Bionergéticas
ÚNICA	União da Agroindústria Canavieira de São Paulo
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
URV	Unidade Real de Valor

Lista de Ilustrações

Figura 1: Relação entre variáveis independentes e dependente.....	34
Figura 2: O modelo dos fluxos múltiplos	58
Figura 3: Formação da agenda de decisão do Proálcool	142
Figura 4: Relação entre variáveis independentes e dependente no processo decisório do Proálcool	153
Figura 5: Relação entre variáveis independentes e dependente no processo decisório do Probiodiesel.....	164
Figura 6: A formação da agenda do PNPB: a abertura da janela de oportunidade, o papel do empreendedor e a influência de fluxos específicos para a inclusão do tema social ..	202
Figura 7: Relação entre variáveis independentes e dependente no processo decisório do PNPB	251
Quadro 1:Atores, recursos e interesses no processo de formação da agenda do PNPB	198
Quadro 2: Subgrupos de trabalho do GTI por assunto, coordenação e representantes.	210
Quadro 3: Questões temáticas sobre o biodiesel.....	212
Gráfico 1: Matriz energética brasileira – 2009.....	172
Gráfico 2: Participação das fontes de combustíveis no consumo do setor de transporte rodoviário – 2009	186
Tabela 1: Alíquotas aplicadas com e sem Selo Social, por matéria prima e região	234

Sumário

INTRODUÇÃO	18
1. Problema de pesquisa: a mudança nas relações Estado-sociedade no Brasil e suas implicações no processo decisório	20
2. Referencial teórico, questões de pesquisa e hipótese de trabalho	24
3. Metodologia	27
4. Variáveis dependentes e independentes.....	30
5. Estrutura da tese.....	35
CAPÍTULO 1 – Instituições e atores: abordagens teóricas	37
Introdução.....	38
1.1 Os pressupostos do Neoinstitucionalismo histórico	39
1.1.1 O papel das instituições e da história para o Neoinstitucionalismo histórico..	40
1.1.2 A análise do processo decisório sob a perspectiva do neoinstitucionalismo histórico.....	45
1.2 A dinâmica do processo decisório na visão de Charles Lindblom.....	47
1.3 A contribuição de John Kingdon na análise do processo de formação da agenda e da escolha das alternativas	53
1.4 Algumas considerações.....	59
CAPÍTULO 2 – A Constituição de 1988 e a inflexão nas relações Estado-sociedade no Brasil.....	60
Introdução.....	61

2.1 O primeiro governo Vargas e a introdução de uma nova dinâmica de intermediação de interesses: o corporativismo	62
2.2 A experiência democrática de 1946 a 1964: o clientelismo e o insulamento burocrático como fios condutores do processo de decisão	66
2.3. Os militares no poder: a singularidade do arranjo político e as especificidades do processo decisório	68
2.3.1 As diretrizes politico-econômicas e o funcionamento das instituições.....	70
2.3.2. Entre o oficial e o oficioso: o corporativismo bipartite e os aneis burocráticos na dinâmica do processo decisório	73
2.4 A Constituição de 1988: a celebração do Estado Democrático de Direito e a inflexão nas relações Estado-sociedade	79
2.4.1 Antecedentes: a revitalização da sociedade civil e o processo de democratização	79
2.4.2 O processo Constituinte e a promulgação da Carta de 1988.....	82
2.4.3 A Constituição de 1988 e a institucionalização da participação social.....	85
2.4.4 De Sarney a Itamar: as câmaras setoriais como inovação na dinâmica de intermediação de interesses.....	90
2.5 Algumas considerações.....	93
CAPÍTULO 3 – O novo ambiente institucional e os governos FHC e Lula	95
Introdução.....	96
3.1 Os governos FHC: a estabilidade econômica e o emendamento constitucional.....	97
3.1.1 A economia como prioridade de governo	100
3.1.2 A dinâmica do processo decisório: o insulamento da tecnocracia econômica	108

3.1.3 As relações Estado-sociedade: a participação do “público não-estatal” na implementação das políticas públicas.....	110
3.2 Os governos Lula: levando para o plano nacional o “modo petista de governar”	113
3.2.1 O social como estratégia de governo	116
3.2.2 O lugar da participação social no governo Lula	122
3.3 Algumas Considerações	132
CAPÍTULO 4 – O processo decisório em perspectiva comparada: os casos do Proálcool e do Probiodiesel.....	135
Introdução.....	136
4.1 O processo decisório do Proálcool.....	138
4.1.1 A formação da agenda.....	139
4.1.2 A dinâmica de formulação.....	143
4.1.3 Análise do processo decisório do Proálcool.....	149
4.2 O Processo Decisório do Probiodiesel	153
4.2.1 A formação da agenda.....	154
4.2.2 A dinâmica de formulação.....	157
4.2.3 Análise do processo decisório do Probiodiesel.....	162
4.3 Algumas considerações.....	164
CAPÍTULO 5 – O biodiesel e a inclusão social: o processo de formação da agenda do PNPB.....	168
Introdução.....	169
5.1 O contexto da agroenergia no Brasil	170

5.2 Biodiesel: da agenda de governo à agenda de decisão	174
5.3 Análise da formação da agenda do PNPB.....	193
5.4 Algumas considerações.....	203
CAPÍTULO 6 – Coordenação de interesses e negociação: o processo de formulação do PNPB.....	204
Introdução.....	205
6.1 A arena de decisão do Executivo.....	206
6.1.1 As discussões no Executivo: atores e interesses	208
6.1.2 Entre o técnico e o político: a coordenação de interesses e a escolha de alternativas	224
6.2 A arena de decisão do Legislativo	240
6.2.1 As discussões no Legislativo: atores e interesses	240
6.2.2 As negociações no Legislativo e o desenho do PNPB	245
6.3 Algumas considerações.....	252
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	255
BIBLIOGRAFIA	260
APÊNDICE – Relação dos entrevistados	277

INTRODUÇÃO

Para aperfeiçoar o processo decisório, o cidadão precisa participar das decisões políticas – o que é um empreendimento formidável, quer se dirija a uma política em particular ou ao aprimoramento do processo como todo. A formulação política é tarefa laboriosa para todos os que pretendem realizar mais do que o mínimo possível. A decisão política reserva a maior parcela de influência aos que reconhecem que a participação no processo decisório não é um privilégio, mas uma tarefa, ou carreira, muito difícil e exigente. Em última análise, não se joga com ligeireza o jogo do poder: é preciso estar disposto à luta e ao trabalho árduo (LINDBLOM, 1981, p. 113).

O objetivo da Tese é analisar o processo decisório do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), uma política pública federal lançada em 2004, durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva¹. Com esse propósito em mente, pretende-se examinar desde a formação da agenda, a dinâmica de formulação – inclusive programas anteriores com a mesma temática – e, sobretudo, a construção de instrumentos de legitimação dessa política pública.

O estudo deste objeto empírico justifica-se, em primeiro lugar, pela inovação que o PNPB traz ao cenário das políticas de agroenergia por incorporar entre suas diretrizes a preocupação na implementação de um programa sustentável que promova a inclusão social. Esta inclusão ocorre tanto por meio de incentivos à compra de matéria prima da agricultura familiar, como pela intenção de diversificar as fontes das matérias primas para produção do biodiesel, originárias de diferentes regiões do país. Ou seja, o PNPB traz em sua concepção um importante componente social, algo até então inédito no cenário agroenergético brasileiro.

Em segundo lugar, o PNPB destaca-se também pelo inovador arranjo institucional de decisão estruturado para desenhá-lo. Ao longo de seus dezoito meses de formulação, o PNPB contou com a participação ativa de múltiplos atores governamentais, representantes de diferentes Pastas ministeriais, e de diversos atores da sociedade civil, promovendo, inclusive, a participação de atores com interesses historicamente opostos: os representantes dos sindicatos dos trabalhadores rurais e representantes da indústria de processamento da matéria prima e da agricultura empresarial. Ao se observar o desenho institucional do PNPB, verifica-se que estes mesmos atores sociais assumem papel central na implementação da política pública, de modo a compartilharem com o Estado a responsabilidade pelo seu processo de gestão.

Do ponto de vista teórico, a questão principal que norteia a tese é o entendimento dos fatores que explicam a criação de um novo desenho de políticas públicas. Nesta linha, o trabalho se justifica pela tentativa de combinar teorias institucionais com aquelas

¹ O PNPB tem como objetivo implementar de forma sustentável a produção e uso do biodiesel, um combustível obtido a partir de óleos vegetais e gordura animal que substitui total ou parcialmente o óleo diesel mineral.

centradas nos atores – suas ideias, estratégias e coalizões. Estes dois modelos explicativos raramente têm sido acoplados e os estudos recentes sobre políticas públicas, incluindo as referentes ao caso brasileiro, perdem com a adoção de apenas uma dessas visões.

Dito isso, para compreender as especificidades do processo decisório do PNPB partimos do pressuposto de que tanto o ambiente institucional introduzido com a Constituição de 1988, que fomentou a participação de atores sociais na dinâmica de decisão e definiu as regras do jogo político, como as especificidades do contexto político marcado pela ascensão de uma nova liderança na Presidência da República, que introduziu novos mecanismos de relacionamento entre Estado e sociedade e enfatizou a questão social em sua estratégia de governo, influenciaram as escolhas feitas em torno desta política pública de agroenergia.

1. Problema de pesquisa: a mudança nas relações Estado-sociedade no Brasil e suas implicações no processo decisório

As décadas de 1980 e 1990 marcam o início de uma série de transformações institucionais no Estado brasileiro, que além de assinalar a transição do regime político – do autoritarismo à democracia definindo novas regras do jogo político – representou também o início de uma nova relação entre o poder público e a sociedade.

A consolidação democrática, marcada pela celebração da Constituição em 1988, consagrou institucionalmente a participação cada vez mais ativa dos cidadãos nos processos de decisão governamental. A Carta Magna de 1988, também chamada de “constituição cidadã”, além de incorporar ao seu texto uma série de direitos sociais, promoveu o envolvimento ativo de múltiplos atores nos processos de decisão e implementação de políticas públicas. De fato, com ela ampliou-se o projeto democrático, pois foram incorporados aos princípios da democracia representativa os princípios da democracia direta (como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de lei) e houve a institucionalização dos conselhos e das conferências de políticas públicas em praticamente todas as políticas sociais do País, criando um canal institucional e democrático de envolvimento da sociedade civil no processo de formulação e gestão das políticas públicas (JACCOUD *et al.*, 2005).

Com efeito, antes da Constituição de 1988, e mesmo durante a experiência democrática de 1946-1964, a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão – ou seja, a participação para além da atuação dos representantes do Executivo e Legislativo – estava restrita a apenas alguns poucos e seletos grupos da sociedade civil, e se dava, predominantemente, ou por meio dos canais do corporativismo estatal, ou por meio da gramática do clientelismo. Diante desta realidade, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 celebra uma inflexão nas relações entre Estado e sociedade no Brasil ao introduzir novos mecanismos democráticos de decisão e participação no ambiente institucional brasileiro, com a ampliação da gramática do universalismo de procedimentos.

A inclusão de diversos atores governamentais na gestão das políticas públicas também é um marco da Constituição de 1988, pois esta atribuiu *status* de ente federativo aos municípios e promoveu a descentralização das políticas sociais para os níveis subnacionais, introduzindo os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências como os arranjos institucionais promotores da gestão democrática e participativa. Com isso, as decisões sobre as políticas públicas aproximaram-se dos cidadãos e aumentou-se também a responsabilidade dos estados e municípios na provisão de políticas públicas.

Portanto, as transformações institucionais pelas quais passou o Estado brasileiro e que promoveram uma inflexão na relação entre este e a sociedade, fomentaram uma gradativa transformação no processo de tomada de decisão, já que com elas foram introduzidos novos mecanismos institucionais de participação e, conseqüentemente, novos atores foram incluídos neste processo.

Além das regras introduzidas pela nova Carta, outros eventos desafiaram o Estado brasileiro no final do século XX e contribuíram para a mudança na sua relação com a sociedade. Crises internacionais, intensificação do processo de globalização, déficit fiscal, aliados às demandas por políticas mais eficazes e eficientes reforçaram a ideia de que o Estado precisava se tornar mais eficiente, ágil e flexível (REZENDE, 2002; DINIZ, 2001). Como nos explica Jaccoud *et al* (2005):

Já no contexto democrático, em especial durante os anos 1990, o campo da participação social na execução das políticas sociais foi reforçado a partir de um registro diverso de questões, cuja referência se deu em torno da chamada ‘crise do Estado’. (...) a ‘crise do Estado’ fortaleceu um projeto de reforma do Estado que pleiteava uma outra forma de ação

pública assentada na transferência para a sociedade da execução de um conjunto de ações sociais (JACCOUD *et al.*, 2005, p. 377).

É neste contexto que as políticas reformadoras são adotadas na década de 1990 consagrando a participação de atores não governamentais na provisão de bens e serviços – o chamado público não estatal. Com a Reforma do Estado proposta em 1995, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, foram estruturados arranjos institucionais para permitir que os atores não governamentais assumissem parte do processo de provisão de serviços públicos, redefinindo-se, assim, a tradicional relação entre formulação e implementação das políticas públicas no Brasil (REZENDE, 2002, p. 202).

Note-se que, se por um lado, os mecanismos introduzidos pela Constituição Federal de 1988 tinham como objetivo principal aproximar o cidadão do processo de decisório, respondendo pelas demandas de democratização da sociedade, a participação de entidades da sociedade civil na execução das políticas sociais, promovida durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, teve como principal impulso o aprimoramento da gestão das políticas diante de um contexto de recursos escassos e aumento das demandas sociais.

Guy Peters (2005) explica que o modo tradicional de governar, seja no regime democrático, seja em um ambiente autoritário, está embasado na autoridade hierárquica e centralizada do governo, que resulta na estruturação de políticas “*top down*”, em que a autoridade central é a responsável por todo o ciclo das políticas públicas, definindo a agenda de decisão, as diretrizes das políticas e o controle de seu processo de implementação. Neste modelo, as decisões são tomadas pelas autoridades estatais superiores, e praticamente não há delegação, descentralização e participação de demais atores sociais.

Por sua vez, ao se ampliar a permeabilidade social no processo decisório, criando-se novos mecanismos oficiais e institucionais que propiciam a inclusão da sociedade, estruturam-se oportunidades para que diversos atores sociais atuem estrategicamente na gestão das políticas públicas – seja na formulação, na implementação ou mesmo na avaliação –, compartilhando com a autoridade estatal central esta responsabilidade,

promovendo-se, conseqüentemente, o fenômeno da “sinergia Estado-sociedade” (cf. Evans, 2003; em inglês, “*state-society synergy*”)².

E com novos atores participando da gestão e do processo decisório, abre-se espaço também para que novos temas ascendam à agenda de decisão, promovendo, inclusive, a estruturação de políticas intersetoriais. De fato, a complexidade dos problemas sociais e a própria participação social – que fortalece e amplia os canais de expressão e de demandas sociais – têm incentivado a elaboração de políticas intersetoriais, que integram diferentes setores para a solução de problemas afins. Nesta linha, múltiplos atores da esfera governamental são envolvidos no desenvolvimento e desenrolar de uma mesma política, otimizando recursos, compartilhando responsabilidades e procurando soluções integradas (CUNILL GRAU, 2005; JUNQUEIRA, 2004).

Desse modo, **tomando como marco inicial a Constituição de 1988, delineia-se gradativamente no Brasil um ambiente institucional de incentivo à sinergia entre Estado e sociedade nas decisões de governo**, seja por meio dos mecanismos institucionais introduzidos constitucionalmente, seja pelo desenvolvimento de novos arranjos que regulamentam a participação dos atores sociais no processo de gestão das políticas públicas.

Todavia, não obstante essas transformações na estrutura institucional brasileira, a ocorrência de um evento conjuntural reforça este ambiente de sinergia: a ascensão de uma nova liderança política no Brasil, quando de Luiz Inácio Lula da Silva assume a Presidência em 2003. Tanto Lula como o seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), têm historicamente um forte compromisso com o ideário participativo e com uma visão de maior sinergia na relação entre o Estado e a sociedade.

De fato, durante a campanha para a eleição presidencial em 2002, Lula já indicava a intenção de articular sociedade e Estado na formulação das políticas públicas. E várias

² Este fenômeno é tributário do conceito denominado por Evans (1995) como “*embedded autonomy*” (em português, autonomia permeável ou autonomia inserida), que se refere ao ambiente de envolvimento de atores da sociedade civil na formulação e gestão das políticas públicas. Neste contexto da autonomia permeável, atores governamentais envolvem-se em densas redes institucionais e sociais formadas por atores sociais, como forma de obter informações e ganhar confiança em seu processo de decisão. Com isso, no ambiente de “*embedded autonomy*” há uma maior permeabilidade social nas decisões de governo.

ações de inclusão da participação social permearam seu primeiro governo. Tão logo assume, Lula cria a Secretaria Nacional de Articulação Social para coordenar e articular as relações políticas do governo com os diferentes segmentos da sociedade civil e para promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular. Sob sua coordenação, entre 2003 e 2010, foram criados dezoito novos conselhos de políticas públicas e realizadas 73 conferências nacionais. E juntamente com o Ministério do Planejamento e em parceria com organizações da sociedade civil, foi promovida a realização de uma série de audiências em todos os Estados para consultar diferentes representantes da sociedade civil sobre as diretrizes que deveriam pautar o Plano Plurianual 2004-2007. O Plano Plurianual 2008-2011 também contemplou o propósito participativo.

Outro marco de participação social em seu governo foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES) – órgão consultivo da Presidência da República – tendo como responsabilidade promover a articulação com empresários e sindicatos. Ademais, foram formadas comissões técnicas, comitês gestores, ouvidorias e mesas de negociação envolvendo representantes da sociedade civil que trataram dos mais variados assuntos, participando do processo decisório de diferentes políticas públicas. A Casa Civil assume, logo no início de seu primeiro governo, o papel de coordenação e negociação de políticas públicas intersetoriais, cuja formulação envolva as mais diferentes Pastas Ministeriais e diversos representantes da sociedade civil.

Verifica-se, portanto, com a eleição de Lula, o claro propósito de se fortalecer institucionalmente a permeabilidade da participação social nos processos de decisão governamental, movimento este que já estava em curso desde o final da década de 1980. Ou seja, o propósito de Lula de ampliar o espaço público para a participação popular encontrou solo fértil nas estruturas institucionais que foram construídas nas décadas anteriores à sua eleição.

2. Referencial teórico, questões de pesquisa e hipótese de trabalho

É justamente a partir do pressuposto de que as estruturas institucionais influenciam o processo de tomada de decisão que pretendemos conduzir a análise de nosso caso. Com efeito, o neoinstitucionalismo histórico destaca a importância de se considerar o legado

histórico no exame do processo decisório e a necessidade de se analisar a influência das estruturas construídas ao longo do tempo na constituição das políticas públicas:

(...) Those structures themselves often represent the accretion of past practices, ways of doing things and ways of seeing things that have grown over time, under the intentional or unintentional influence of agents who stood to benefit from those ways of doing or seeing things (Bourdieu 1977; Foucault 1981) (TILLY & GOODIN, 2006, p. 22).

Ademais, o neoinstitucionalismo considera a relevância do contexto político nos quais os eventos ocorrem para compreender os fenômenos sociais. Conforme essa abordagem, a ocorrência simultânea de determinados eventos conjunturais promovem a inflexão em uma trajetória específica, podendo levar ao seu reforço – de tal modo que se intensifica a tendência já verificada (*feed back* positivo) – ou, por outro lado, a uma mudança drástica na sua trajetória, alterando o rumo até então seguido. Denomina-se “conjuntura crítica” a essa confluência de eventos em um mesmo intervalo de tempo capaz de promover uma inflexão da trajetória. A “conjuntura crítica” abre espaços para que novos temas e resoluções ascendam à agenda pública, explicando, conseqüentemente, as transformações institucionais (COLLIER & COLLIER, 1991).

A partir deste pressuposto, o **objetivo teórico geral da tese** é verificar esta interligação entre fenômenos mais estruturais e os de cunho conjuntural-estratégico – chamados aqui, respectivamente, de **ambiente institucional** e **contexto político** – na conformação das políticas públicas. No **plano mais específico**, o objetivo é entender a experiência recente brasileira na montagem de um programa governamental, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), sob este prisma teórico, fugindo tanto das análises meramente institucionalistas das políticas públicas, como das visões mais descritivistas e contingenciais das ações governamentais.

Considerando que o neoinstitucionalismo histórico é a lente teórica que norteia nosso problema de pesquisa, e que este referencial preocupa-se em compreender por que uma determinada escolha política foi feita e por qual razão se obteve determinado resultado (STEINMO, 2008, p. 163), nossa **hipótese de trabalho** é:

As especificidades do processo decisório do PNPB são explicadas tanto pela influência da estrutura institucional como do contexto político no qual foi formulado.

Diante disso, as **questões centrais** que conduzem nosso estudo são:

Questão teórica: *De que maneira a estrutura institucional e o contexto político auxiliam na compreensão das especificidades do processo decisório do PNPB?*

Questão empírica: *Existe uma marca desta política pública vinculada às escolhas estratégicas e características do governo Lula?*

Desse modo, a presente Tese parte de **dois pressupostos** para entender a natureza e o processo decisório do PNPB. O **primeiro**, de inspiração neoinstitucionalista, considera que as transformações institucionais introduzidas com a Constituição Federal de 1988 voltadas à inclusão de atores sociais criaram um novo ambiente para o processo decisório das políticas públicas. Este legado institucional tem afetado diversos setores governamentais.

Mas se este fator tem um impacto ambiental considerável, ele não explica a diversidade entre as áreas e, sobretudo, entre os governos. Modelos explicativos orientados pela perspectiva dos atores e das coalizões são necessários para entender esta lacuna. Para tanto, o pluralismo e autores inspirados nesta corrente, como John Kingdon, constituem a principal referência aqui, além de autores que estudam a política brasileira observando o aspecto estratégico das decisões.

Assim, pretendemos compreender de que maneira o ambiente institucional (*polity*) e o contexto político (*politics*) influenciam a conformação das políticas públicas (*policy*).

Daí que um **segundo** pressuposto orienta esta Tese. A explicação sobre a natureza e o processo de formulação do PNPB tem de passar também pela compreensão das decisões estratégicas vinculadas à ascensão de uma nova liderança política à Presidência da República. Luiz Inácio Lula da Silva fez suas escolhas estratégicas de modo a estabelecer novos parâmetros de relacionamento entre o Estado e a sociedade. Suas opções no caso do PNPB foram lastreadas em três parâmetros que marcaram boa parte do processo decisório de suas políticas públicas:

- a forte preponderância da questão social na definição de suas políticas públicas, algo que aparecerá claramente numa política como o PNPB, embora não seja esta uma típica ação de *welfare*;

- a marca petista de privilegiar modelos institucionais participativos e de permeabilidade do Estado, acentuando o legado deixado pela Constituição de 1988 e que se desenvolvera desde então em vários setores governamentais – como demonstram as experiências de conselhos e conferências de políticas públicas;
- a estratégia lulista de buscar integrar vários grupos e classes sociais (SINGER, 2010) e procurar arbitrar suas relações e conflitos, de modo a compatibilizá-los, na medida do possível, na formulação das políticas públicas.

Esta ação muitas vezes comandada diretamente pelo presidente da República foi chamada por Werneck Vianna (2007) de “O Estado Novo do PT”, pela capacidade de pairar sobre a sociedade, “cooptando” organizações as mais variadas. Nos termos do autor:

Sob essa formatação, em que elites dirigentes de corporações integram o comando da política econômica, em que as centrais sindicais tomam assento no governo, em que se valoriza a representação funcional (...), o que se tem é uma grossa linha de continuidade com a política da tradição brasileira. Aí, os ecos da Era Vargas e do Estado Novo, decerto que ajustados à nova circunstância da democracia brasileira. Também aí um presidente da República carismático, acima das classes e dos seus interesses imediatos, cujos antagonismos harmoniza, detendo sobre eles poder de arbitragem, cada vez mais apartidário, único ponto de equilíbrio em um sistema de governo que encontrou sua forma de ser na reunião de contrários, e em que somente ele merece a confiança da população (WERNECK VIANNA, 2007).

Partimos, no entanto, de um entendimento deveras diferente: a ação deliberada de buscar conciliar e mediar os diversos grupos sociais, propositadamente unidos em arenas de negociação e deliberação, faz parte de um modelo que busca institucionalizar o processo de intermediação da relação entre Estado e sociedade, mantendo a autonomia dos atores sociais. Neste sentido, é bem diferente do varguismo das décadas de 1930 e 1940, que era cooptador.

3. Metodologia

Em termos metodológicos, iremos recorrer ao método da perspectiva comparada com o objetivo de sublinhar as especificidades do PNPB derivadas tanto da estrutura

institucional como do contexto político do momento no qual foi formulado. Assim, tomaremos como referência o processo decisório que levou à estruturação de outras duas políticas públicas federais de fomento à agroenergia, formuladas em ambientes institucionais e contextos políticos distintos. Com isso, pretendemos analisar as variações do processo decisório das políticas de agroenergia brasileiras ao longo do tempo.

Para destacar as mudanças ocorridas a partir das influências das **estruturas institucionais**, ao analisarmos o processo de decisão do PNPB iremos confrontá-lo com o **Proálcool**, política federal lançada em 1975, durante o regime militar, visando à promoção e uso do álcool combustível. Na análise de Maria de Castro Santos (1993):

(...) o processo de decisão do Proálcool desenvolve-se em determinado contexto político, com determinados padrões de representação de interesses e mecanismos de tomada de decisão, bem como outros aspectos gerais que caracterizam as relações Estado e Sociedade (SANTOS, 1993, p. 5).

Trata-se de uma política nacional desenvolvida durante o regime militar autoritário, visando promover em território nacional a produção e uso do álcool como combustível alternativo à gasolina derivada do petróleo. Seu processo de formulação foi marcado pela forte disputa interburocrática em torno do controle do Proálcool e pela atuação decisiva do Presidente Ernesto Geisel, cujo posicionamento determinou as escolhas finais da política pública. Quanto à presença de atores sociais no processo, participaram ativamente as principais associações de representação dos interesses do capital privado, que recorreram a canais informais de participação. Essa especificidade diferencia fortemente seu processo de formulação daquele verificado no PNPB. Note-se ainda a total ausência de participação dos representantes dos trabalhadores rurais e pequenos produtores na montagem do Proálcool, atores sociais diretamente afetados com as escolhas desta política pública.

Por outro lado, para matizar como o **contexto político**, para além da estrutura institucional, influencia o processo decisório, ao longo da análise do processo de decisão do PNPB, este será confrontado com o processo decisório do **Probiodiesel** (Programa Brasileiro de Desenvolvimento Tecnológico do Biodiesel), política pública federal estruturada em 2002, no último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, visando a

promover ações de pesquisa e produção tecnológica do biodiesel. O Probiodiesel foi formulado sob a coordenação do Ministério de Ciência e Tecnologia e contou com a participação de diversos centros de pesquisa e associações empresariais. Fato que distancia essa política pública do PNPB encontra-se em sua preocupação em priorizar a produção do biodiesel a partir do óleo de soja e de não haver nela a conotação de inclusão social, fato que se refletiu, inclusive, na ausência de participação dos representantes dos pequenos agricultores familiares em seu processo de formulação. Fato relevante a ser destacado ainda é que, no governo Lula, o Probiodiesel foi extinto e substituído pelo PNPB.

Ao trazermos para o processo comparativo uma política pública formulada no mesmo ambiente institucional, porém diante de contextos políticos diversos, mais especificamente diante de lideranças políticas distintas, estamos nos afastando da perspectiva estruturalista, que atribui especificamente às estruturas institucionais a explicação dos fenômenos sociais, e salientamos a relevância do contexto político – no caso em análise, a mudança da liderança política – e das particularidades conjunturais na análise das decisões políticas. Como já nos alertaram Tilly & Goodin (2006), “where context varies, we have to take those differences into account, as systematically as possible” (TILLY & GOODIN, 2006, p. 25).

A comparação em perspectiva histórica é fundamental para testar os pressupostos do neoinstitucionalismo histórico, pois ela nos permite verificar o peso explicativo das variáveis, por serem estas analisadas em momentos históricos distintos. Segundo Pierson (2004), ao situarmos o processo político no tempo podemos enriquecer nossa compreensão da dinâmica dos fenômenos sociais e seus resultados: “placing politics in time can greatly enrich explanations we offer for social outcomes of interest, and the very outcomes that we identify as worth explaining” (PIERSON, 2004, p. 2).

A escolha do Proálcool e do Probiodiesel deve-se também pelo fato de serem, junto como o PNPB, as principais políticas de agroenergia formuladas no Brasil. Conforme será explorado nesta Tese, as demais políticas de agroenergia estruturadas no País tiveram curta duração e baixo apoio institucional.

Na análise do processo de decisão do PNPB, pretendemos recorrer ao método de pesquisa “*process tracing*”, que podemos traduzir como “mapeamento de processos” (cf.

GEORGE & BENNETT, 2004). Trata-se de um método de pesquisa que, ao reconstruir o caso, leva em conta a seqüência dos eventos, os mecanismos causais, o papel dos atores, seus recursos, conflitos e interesses, todos eles considerados em relação ao momento histórico e ao contexto político em que ocorreram. Ao “rastrear” a origem e causalidade dos eventos, o objetivo do método é identificar as conexões causais entre os processos e os resultados, isto é, entre as variáveis dependentes e independentes (GEORGE & BENNETT, 2004, p. 206).

Trata-se de um procedimento apropriado para avaliar se as teorias são capazes de explicar um conjunto de eventos e determinados resultados sociais, pois as observações identificadas devem ser constantemente confrontadas com os pressupostos teóricos e as hipóteses de trabalho (GEORGE & BENNETT, 2004, p. 207; 210).

Para aprofundar o estudo do Probiodiesel e do PNPB, além do uso de bibliografia secundária, a análise será baseada em depoimentos presentes em relatórios institucionais e entrevistas semi-estruturadas realizadas com atores-chave que participaram tanto de seu processo de formulação como de sua implementação, sejam eles representantes do governo, sejam representantes da sociedade civil.

4. Variáveis dependentes e independentes

Em nosso estudo, as **especificidades do processo decisório do PNPB** – a inclusão social entre seus objetivos e o arranjo decisório participativo – serão analisadas tomando como referência os dois estágios do processo decisório identificados por Kingdon (1995), quais sejam, (1) a formação da agenda, isto é, como determinados temas ascendem à agenda de decisão, e (2) a escolha das alternativas, ou seja, a dinâmica de formulação que determina o desenho e os instrumentos que irão compor a política pública.

Assim, as especificidades do processo decisório do PNPB, nossa variável dependente, serão examinadas a partir das seguintes unidades de análise e respondendo às seguintes questões específicas:

(1) Formação da agenda do PNPB

(1.1) De que maneira o tema do biodiesel ascende à agenda de decisão?

(1.2) Objetivos da política pública: Quais são? De que maneira eles foram incorporados na agenda do PNPB?

(2) Dinâmica do processo de formulação do PNPB

(2.1) Arenas de decisão: Quais são elas? Quais são suas regras? Quais são os atores com poder de veto? Como agem?

(2.2) Dinâmicas de discussão e negociação: Como são os mecanismos de representação de interesses? De que maneira eles influenciam o resultado da decisão?

(2.3) Escolha das alternativas: Quais escolhas foram feitas? Quais são os mecanismos e instrumentos definidos para implementação do PNPB? Como os múltiplos interesses foram compatibilizados?

Como já referido, as **variáveis independentes** são constituídas pelo que denominamos **estrutura institucional e contexto político**.

Por **estrutura institucional** estamos nos referindo à *polity*. A *polity* corresponde à estrutura constitucional do Estado, responsável por definir as regras do jogo político (COUTO, 2001, p. 34). Trata-se da dimensão delineada pelo sistema jurídico, que determina os papéis e os recursos de poder de cada ator político, as normas de relacionamento entre eles e as regras das instituições nas quais atuam (FREY, 2000, p. 216; TOMMASI *et al*, 2006, p. 18).

A partir dessa definição de estrutura institucional, observaremos, na análise do processo decisório das políticas públicas selecionadas, **se estamos diante de um regime democrático ou não** e nos atentaremos também para a dinâmica de funcionamento deste regime político, ou seja, para **as regras decisórias que norteiam as tomadas de decisão**.

Com efeito, são as regras do sistema político que definem os alcances do poder do Executivo (suas prerrogativas e poderes legislativos), do Legislativo (atribuições e regras de distribuição de poder entre as Casas e o papel dos legisladores), a própria dinâmica de relação entre Executivo e Legislativo e as demais regras que permeiam o processo de revisão constitucional (ANASTASIA & NUNES, 2006, p. 21). Ademais, eles se

referem às regras que norteiam as atribuições do Judiciário e seu processo de interação com os demais Poderes.

Portanto, **as decisões políticas, mais especificamente as políticas públicas, são tomadas e formuladas a partir dos limites e possibilidades das regras do sistema político.** Mais do que uma análise racional e técnica, as escolhas são tomadas com base nas alternativas oferecidas pelas regras de decisão. Immergut (1996), Lindblom (1981), Edwards & Sharansky (1978) e Couto & Abrucio (2003) são exemplos de autores que argumentam nessa direção. Para Edwards & Sharansky (1978), os tomadores de decisão (*policymakers*): “rely on decision rules (...) that make policymaking manageable and keep decisions within the bounds of political and economic feasibility” (EDWARDS & SHARANSKY, 1978, p.12). Couto e Abrucio (2003) argumentam nesta linha e destacam a influência da estrutura institucional no processo de conformação da agenda:

Os parâmetros institucionais definem, em primeiro lugar, as condições de relacionamento dos atores, pois estipulam as regras para essa interação. (...) E justamente pelo fato de os parâmetros institucionais afetarem a distribuição e/ou a utilização dos recursos entre os atores, eles não podem ser considerados neutros em princípio, meros instrumentos de ordenação imparcial do jogo político. Tais parâmetros podem também influenciar a persecução dos fins, abrindo ou fechando portas. Impedimentos ou facilidades institucionais afetam diretamente as preferências e as finalidades dos atores, definindo de antemão a possibilidade de certas agendas serem ou não perseguidas, ou a que custos o serão – por exemplo, objetivos inatingíveis em virtude de grandes obstáculos talvez sequer sejam almejados (COUTO & ABRUCIO, 2003, p. 271).

Em outras palavras, as regras decisórias são fundamentais para delimitar as diretrizes que moldam tanto o poder de agenda como os resultados das escolhas políticas, ou seja, a *policy*.

Conforme já apresentado, a dinâmica das relações Estado-sociedade no Brasil sofreu uma forte mudança com a redemocratização e celebração da Constituição de 1988, de modo que além da celebração do Estado Democrático de Direito, novos canais de participação social foram incorporados à estrutura institucional, ou seja à *polity*, e novas formas de representação de interesses foram introduzidas na dinâmica do processo decisório.

Assim, foi sendo construída uma estrutura institucional de permeabilidade à participação social no processo de decisão que tornou receptivo o ambiente para a inclusão de novos instrumentos de participação na gestão de Lula. É nesse aspecto que o **legado institucional** – conceito pautado nos pressupostos do neoinstitucionalismo histórico – também será considerado quando examinarmos a influência da estrutura institucional na dinâmica do processo decisório.

O processo decisório do PNPB, além de ter ocorrido diante das regras do Estado Democrático de Direito (o que o distancia da dinâmica de formulação do Proálcool), contou ainda com um mecanismo de participação reforçados na gestão Lula: a realização de audiências e de mesas de negociação compostas por representantes dos ministérios afetos e da sociedade civil envolvidos no tema, sob a coordenação da Casa Civil. Nesses fóruns de decisão, os representantes tiveram espaço para colocar suas posições e expor seus interesses, podendo contribuir diretamente no processo de formulação da política pública. Esta característica também distingue o processo decisório do PNPB do Probiodiesel.

Portanto, **apesar de necessária, a estrutura institucional não é suficiente para explicar as especificidades do processo decisório do PNPB.**

Por esta razão, a variável independente “**contexto político**”, que se refere à atividade política que reflete a dinâmica de relacionamento e das interações entre os atores políticos em um dado momento político, histórico e conjuntural, isto é, a *politics*, também atua como um importante elemento explicativo. Em outras palavras, **o contexto político traduz a dinamicidade do jogo político** (COUTO, 2001, pp. 34-35).

Theodoulou (1995), ao discorrer sobre o processo de formulação de uma política pública salienta a importância de se considerar, na análise do processo de formação de agenda, os papéis e a dinâmica de interação dos atores governamentais e não governamentais no processo de sua definição:

The agenda setting process is complex and multifaceted. In order to comprehend it, one must look not only at the dynamics of the process but also at the interactions and roles of the various governmental and nongovernmental participants (THEODOULOU, 1995, p. 88).

Nesta mesma linha, Kingdon (1995) também considera que o campo da atividade política (*“political stream”*) influencia fortemente o processo de formação da agenda de decisão de governo. Em sua análise, a dinâmica da atividade política cria o ambiente favorável para que alguns problemas ascendam à agenda, ou para que estes simplesmente sejam esquecidos ou colocados em “estado de espera”, aguardando um momento mais propício para entrarem na pauta decisória.

Segundo o autor (1995), o ambiente político é composto por elementos tais como interação entre os atores, o resultado das eleições, a pressão dos grupos de pressão, mudanças na administração, o “clima nacional” (*“national mood”*), entre outros. O resultado das eleições políticas, ao determinar quais atores ocuparão as arenas de decisão, influencia diretamente a dinâmica do processo decisório, pois cria as condições para que determinados temas ascendam ou não à agenda de decisão e também para que as escolhas políticas sejam aprovadas ou sancionadas pelos atores com poderes de veto. É neste ponto que a ascensão de uma nova liderança política e sua estratégia política influenciam a dinâmica do processo decisório.

A partir dessa concepção, **o contexto político será analisado a partir das características centrais que pautaram as decisões estratégicas e dos parâmetros de relacionamento entre Estado e sociedade vinculados à liderança política no poder.** Ademais, também serão considerados o **papel dos atores** envolvidos no processo de formulação, salientando seus interesses e recursos de poder.

Esquemáticamente, segue figura geral da relação entre as variáveis independentes e a variável dependente:

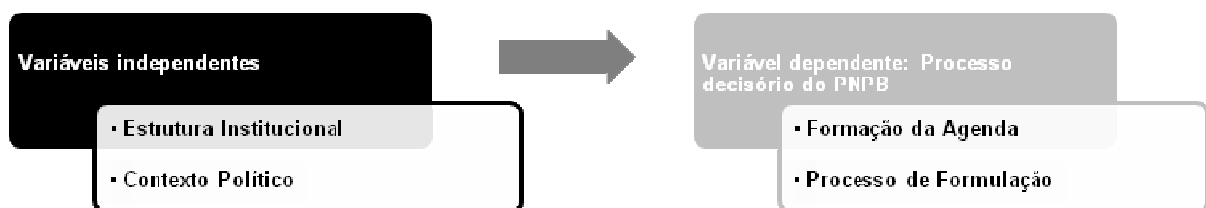


Figura 1: Relação entre variáveis independentes e dependente

5. Estrutura da tese

A tese será composta por 6 capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. Os três primeiros capítulos serão dedicados à revisão de literatura. O capítulo 1 revisitará os pressupostos do neoinstitucionalismo histórico, e também dos pluralistas e daqueles que poderíamos chamar de neopluralistas, pois estas abordagens nos permitem identificar os detalhes dos fluxos políticos e a dinâmica do processo decisório. Em outras palavras, elas nos dão os alicerces para compreender a “*politics* em movimento”. Por tal razão, nossa análise será complementada com o modelo analítico de Charles Lindblom, presente em sua obra *O Processo Decisório*, de 1980, e a abordagem dos Fluxos Múltiplos de John Kingdon, desenvolvido em seu estudo *Agenda, Alternatives and Public Policies*, de 1995.

Os capítulos 2 e 3 farão uma retrospectiva das relações Estado-sociedade no Brasil. O segundo capítulo será dedicado a analisar as inflexões trazidas pela Constituição de 1988 na relação entre Estado e sociedade. Todavia, será feita uma breve apresentação do cenário pré-Constituição Federal, retomando brevemente as características das relações Estado-sociedade do período de Getúlio Vargas, da experiência democrática de 1946-1964 e também do período autoritário de 1964. Por sua vez, o capítulo 3 dedica-se a analisar de que maneira os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula acentuaram a tendência de participação da sociedade civil nas dinâmicas decisórias e conferiram especificidades ao processo de formulação e implementação das políticas públicas, a partir de suas estratégias de governo. Verificamos, portanto, de que maneira suas decisões de governo dialogaram com o novo ambiente institucional introduzido pela Constituição de 1988.

O capítulo 4 analisará a dinâmica do processo decisório do Proálcool e do Probiodiesel. O processo do Proálcool será apresentado a partir do estudo elaborado por Maria Helena de Castro Santos, *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool*, publicado em 1993. Sua obra analisou com profundidade o processo de formulação e implementação do Proálcool, sendo a principal referência sobre o tema. Já a análise do Probiodiesel ocorrerá a partir do exame de documentos oficiais do programa e através de entrevistas semi-estruturadas com atores que participaram de

seu processo de formulação. Finalmente, os capítulos 5 e 6 analisarão a dinâmica do processo decisório do PNPB.

Como mencionado, a Tese analisará o processo decisório do PNPB a partir de dois estágios: (1) a formação da agenda e (2) a dinâmica de formulação. O capítulo 5 será dedicado, portanto, a analisar o processo que levou o tema do biodiesel à agenda de decisão e de que maneira variados objetivos vinculados à temática foram incorporados em suas diretrizes. Mais precisamente, iremos examinar como o tema da inclusão social – uma das principais marcas desta política pública – entrou na pauta de decisão de uma política pública agroenergética. Por sua vez, o sexto capítulo irá se deter no exame da dinâmica de formulação do PNPB. O propósito central é compreender de que maneira objetivos tão variados e mesmo divergentes foram compatibilizados. O processo de negociação desta política pública – pautado nos fóruns de negociação com características neocorporativistas – também são uma marca desta política e examinar as arenas de decisão, o papel dos atores e das regras institucionais é a tarefa deste último capítulo da Tese. A Tese encerra-se, finalmente, com as considerações finais.

Portanto, a Tese irá analisar o processo decisório do PNPB enfatizando o papel das instituições, dos atores e seus interesses, e a dinâmica de negociação para a construção de instrumentos de legitimação e implementação desta política pública. Com base neste recorte específico, a Tese não tem como propósito analisar os alcances do PNPB, avaliando os resultados obtidos por este programa federal. O sucesso e os limites do PNPB têm sido examinados por diferentes autores e instituições³, contudo não há estudos que analisam o processo de definição desta política pública. O objetivo desta Tese é, justamente, preencher esta lacuna.

³ Vários estudos analisam os alcances e limites do PNPB. Apenas para citar alguns, podemos mencionar os estudos conduzidos por Abramovay & Magalhães (“O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais”, FIPE, 2007), pelo IPEA (*Biocombustíveis no Brasil: etanol e biodiesel*, Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro nº53, 2010), pela Fundação Getulio Vargas (*O biodiesel e sua contribuição ao desenvolvimento brasileiro*, FGV Projetos, 2010) e textos críticos conduzidos pelos próprios membros do governo federal, como o de Campos & Carmélio (“Construir a biodiversidade da matriz energética: o biodiesel no Brasil”, In Abramovay (org.), *Biocombustíveis: a energia da controvérsia*, SENAC, 2009).

CAPÍTULO 1 – Instituições e atores: abordagens teóricas

Institutions at least constitute important constraints on policy-making. Governmental forms and procedural requirements make some outcomes possible and other outcomes unlikely (KINGDON, 1995, p. 230).

Policy gets made in response to problems. But what is perceived as puzzling or problematic is not determined or fixed for all time. The public's policy agenda shifts as 'personal troubles' shift into and out the realm of perceived 'social problems' (Mills 1959). In part it is a matter of transforming sheer 'puzzles' into 'actionable problems': if no solution can be envisaged, then for all practical purposes there simply is no problem (GOODIN *et al*, 2006, p. 26).

Introdução

Por que determinada escolha foi feita e por que se obteve um determinado resultado? A resposta a essas duas questões permeia o pressuposto do neoinstitucionalismo histórico, que se detém na análise dos constrangimentos impostos pelas instituições e no exame das especificidades conjunturais do momento em que a escolha foi feita.

Esse referencial teórico mostra-se pertinente para responder à nossa questão de pesquisa, que procura compreender as especificidades do processo decisório do Programa Nacional de Uso e Produção do Biodiesel (PNPB), atentando-se para as características de sua dinâmica de formulação e para as escolhas que foram feitas. Com efeito, partimos da hipótese que as transformações institucionais introduzidas pela Constituição de 1988 – que proporcionaram maior permeabilidade social às decisões de governo –, e que a ascensão de uma nova liderança política com a eleição de Lula à Presidência em 2002 – cujas decisões estratégicas estabeleceram novos parâmetros nas relações Estado-sociedade no Brasil – influenciaram as especificidades do processo decisório desta política de agroenergia. Em termos gerais e seguindo o pressuposto neoinstitucionalista, a *polity* e a *politics* exercem influência sobre a *policy*.

Desse modo, **o neoinstitucionalismo histórico é o referencial teórico que norteia nossa análise, que será complementada por outros modelos explicativos pautados no exame da influência dos atores, seus recursos e interesses na dinâmica decisória.** Perspectivas pluralistas e neopluralistas recentes, centradas nos atores, nos oferecem o instrumental adequado para nos auxiliar na compreensão mais detalhada da tessitura do fluxo político, das particularidades dos eventos conjunturais que influenciam a formação da agenda e do papel dos atores no processo de negociação política. Em outros termos, nos auxiliam na análise da “*politics* em movimento”. Recorreremos, assim, e de maneira complementar à perspectiva neoinstitucional, ao modelo analítico de Charles Lindblom, presente em seu estudo *O Processo Decisório*, de 1981, dedicado a analisar a dinâmica do processo de formulação, que enfatiza os conflitos de interesse e a negociação entre os atores, e ao estudo desenvolvido por John Kingdon, em sua obra *Agenda, Alternatives and Public Policies*, de 1995, que se aprofunda na tarefa de examinar o processo de formação de agenda e da escolha das alternativas.

1.1 Os pressupostos do Neoinstitucionalismo histórico

A abordagem do neoinstitucionalismo histórico analisa de que maneira o contexto histórico e as estruturas institucionais nos quais os eventos ocorrem influenciam no resultado das decisões políticas. Salienta, assim, a importância do legado histórico nas decisões tomadas no presente e a maneira pela qual os diferentes atores moldam suas estratégias, recursos e interesses diante do contexto institucional no qual atuam (SCHMIDT, 2006, p. 98).

É importante frisar, contudo, que o neoinstitucionalismo histórico é uma das três correntes de pensamento do neoinstitucionalismo, abordagem esta que surgiu no campo da ciência política como uma reação ao behaviorismo, que predominava nos estudos políticos das décadas de 1950 e 1960 nos Estados Unidos. Com efeito, os neoinstitucionalistas contestam a postura analítica que preconiza que, para explicar as decisões de governo, basta-se examinar o comportamento dos indivíduos. Steinmo (2008) explica que a análise behaviorista baseia-se no pressuposto de que para se compreender o “mundo ao nosso redor”, é necessário fragmentá-lo em diferentes partes e buscar compreender cada um desses fragmentos independentemente (STEINMO, 2008, p. 155).

Já na perspectiva neoinstitucionalista, em contrapartida, a maneira como se dá a interação entre os indivíduos influencia diretamente o comportamento individual. E como a interação ocorre no contexto institucional, “só nele pode ser compreendido” (IMMERGUT, 2007, p. 156). Ou seja, para se compreender as decisões, estas devem ser analisadas diante do ambiente institucional no qual são tomadas, pois o contexto molda a maneira como se dará a interação entre os atores.

Esta perspectiva discorda também das análises funcionalistas que tomam as instituições como elementos funcionais que solucionam problemas sociais específicos ou mesmo que atuam como simples arenas onde o jogo político é travado. Do ponto de vista da abordagem funcionalista não é necessário, portanto, analisar as origens e conhecer as especificidades do *locus* de decisão do jogo político para compreender seu resultado final, postura essa contrária à preconizada pelos neoinstitucionalistas (STEINMO, 2008, p. 156).

Como nos explicam March & Olsen (2006, p. 4), o pressuposto central da perspectiva institucional é que as instituições criam elementos de ordem e previsibilidade, e são responsáveis por moldar, capacitar e constranger os atores políticos. É por esta razão que as rotinas, as normas e as identidades de uma instituição constituem a unidade básica de análise desta perspectiva (MARCH & OLSEN, 2006, p. 16). Deste modo, os institucionalistas são acadêmicos que atribuem uma ênfase especial ao papel que as instituições exercem na estruturação do comportamento (STEINMO, 2008, p. 159).

1.1.1 O papel das instituições e da história para o Neoinstitucionalismo histórico

A abordagem neoinstitucionalista apresenta, como referido, três diferentes escolas de pensamento – a histórica, a da escolha racional e a sociológica –, que compartilham o pressuposto central de que as instituições influenciam os resultados sociais e políticos: “institutionalism comes in many flavors, but they are all perspectives for understanding and improving political systems” (MARCH & OLSEN, 2006, p. 4). Todavia, as três perspectivas divergem entre si por tratarem de maneira distinta os problemas sociais e políticos (HALL & TAYLOR, 2003).

A perspectiva da escolha racional analisa as decisões tomadas pelos atores – que são considerados seres racionais – recorrendo ao ferramental da teoria dos jogos e ao método dedutivo. Para esta perspectiva, as instituições explicitam as regras do jogo, de tal modo que os atores políticos, cientes destas normas e convenções, analisarão todas as alternativas e tomarão decisões racionais e estratégicas que propiciem a obtenção do resultado que lhes for mais favorável (IMMERGUT, 2007). Trata-se, portanto, de uma perspectiva “calculadora” (HALL & TAYLOR, 2003).

Já a perspectiva sociológica refuta o pressuposto da racionalidade das decisões, ao introduzir para o campo de análise os limites inerentes à cognição, que impedem que todas as decisões tomadas sejam racionais. Variáveis como restrição de tempo e acesso a informações limitadas e insuficientes influenciam o processo de cálculo das preferências, interferindo, portanto, no processo racional de escolha. Esta perspectiva prioriza, portanto, os aspectos da racionalidade limitada (“*bounded rationality*”), que preconiza que os seres humanos possuem limitações que os impedem de assimilar a

complexidade dos fenômenos. Simon (1991), que desenvolveu a teoria da racionalidade limitada, a define como sendo “the limits upon the ability of human beings to adapt optimally, or even satisfactorily, to complex environments” (SIMON, 1991, p. 9)⁴.

Portanto, o neoinstitucionalismo sociológico destaca a forma como as regras, as normas e os símbolos – ou seja, as instituições – coordenam as ações dos indivíduos, uma vez que as instituições expressam padrões de procedimento e comportamento que permitem que os indivíduos enfrentem seus limites cognitivos e, portanto, tomem decisões (IMMERGUT, 2007). Ao invés de otimizarem suas decisões (como ocorre na perspectiva da escolha racional), os indivíduos procuram satisfazer suas necessidades (em inglês, nesta perspectiva os indivíduos são “*satisficers*”). Tal abordagem refere-se a uma perspectiva “cultural”, dado que as instituições representam modelos morais e cognitivos, compostos por símbolos, convenções e protocolos, que auxiliam na interpretação dos fatos e na condução das decisões (HALL & TAYLOR, 2003). Em outras palavras, as instituições são normas sociais que governam o cotidiano e as interações (STEINMO, 2008, p. 163).

Hall & Taylor (2003) explicam que o neoinstitucionalismo histórico, por sua vez, recorre tanto à perspectiva calculadora como à cultural quando analisam as relações entre ações e instituições. Como nos mostra Steinmo (2008), para o neoinstitucionalismo histórico, os indivíduos são simultaneamente seres racionais autointeressados e que se pautam nas normas e convenções sociais no processo de tomada de decisão: “how one behaves depends on the individual, on the context, and on the rule” (STEINMO, 2008, p. 163). Por esta razão, os comportamentos não são determinados *a priori* nem são exclusivamente determinados pelas instituições. Assim, dado que o principal objetivo do institucionalismo histórico é compreender por que uma escolha foi feita e por qual razão se obteve determinado resultado, cabe ao pesquisador analisar simultaneamente as especificidades do contexto – salientando o papel desempenhado por cada ator, a partir de sua interação, seus recursos de poder e interesses – e também os constrangimentos

⁴ A teoria da “racionalidade limitada” foi inicialmente pensada por Herbert Simon em seu livro *Administrative Behaviour* de 1947, e posteriormente desenvolvida em parceria com James March (CLEGG & DUNKERLY, 1980, p. 266).

derivados das estruturas institucionais, que influenciam a ação desses atores e estão imbuídas de um forte legado histórico.

Nesta perspectiva, as instituições são definidas como os procedimentos, normas e convenções próprias da estrutura organizacional da comunidade política, tais como as regras constitucionais, os procedimentos de funcionamento de uma organização e as convenções oficiais e oficiosas que regem as relações entre os diferentes atores (HALL & TAYLOR, 2003, p. 196). Portanto, a análise neoinstitucionalista, além de explorar as estruturas institucionais oficiais próprias do Estado, considera também a influência das demais estruturas que permeiam o sistema político e que moldam a dinâmica de governo, tais como organizações sindicais e patronais, interesses organizados da sociedade civil, instituições extra-oficiais, o eleitorado e também os diferentes *locus* e arenas de discussão e tomada de decisão.

As instituições caracterizam-se também por conferir poder desigual aos atores políticos, influenciando, assim, o resultado das decisões tomadas. Por serem elas o fruto de lutas e constrangimentos históricos, suas ações irão refletir sua trajetória de construção. Para Mahoney & Thelen (2010), as instituições distribuem de maneira desigual o poder, conferindo mais recursos aos poderosos justamente porque elas foram estruturadas por estes atores para agirem dessa maneira.

Nesta linha, Immergut (2007) nos chama atenção para o fato de que determinadas políticas governamentais e certas instituições de governo podem favorecer a organização de determinados grupos de interesses ao reconhecer a legitimidade de suas reivindicações e ao criar oportunidades para expressar suas queixas e pleitos (IMMERGUT, 2007, p. 177). Logo, ao definir as regras do jogo político que beneficiam ou prejudicam determinados grupos de interesses, as instituições influenciam o resultado das decisões políticas.

Outra característica central do neoinstitucionalismo histórico está no modo como esta perspectiva estuda o processo de tomada de decisão, pois a abordagem analisa a influência das estruturas institucionais a partir de sua origem, considerando, portanto, o seu desenvolvimento e as transformações ocorridas ao longo do tempo. Para essa perspectiva, a história importa:

Historical institutionalism works best at delineating the origins and development of institutional structures and processes over time. It tends to focus on sequences of development, timing of events, and phases of political change (SCHMIDT, 2006, p. 105).

Segundo Steinmo (2008, p. 164) a história importa para o neoinstitucionalismo histórico de três maneiras: (1) os eventos políticos ocorrem em um determinado contexto histórico que, por sua vez, exerce uma consequência direta nos resultados obtidos; (2) os atores e os agentes políticos aprendem com as experiências passadas, logo ações tomadas no presente estão imbuídas dos conhecimentos obtidos em momentos anteriores; (3) as expectativas dos atores são moldadas a partir de fatos ocorridos no passado, de modo que se espera que o resultado de uma ação seja próximo aos resultados historicamente obtidos por ações semelhantes.

Esse olhar atento à influência do legado histórico é bastante pertinente para estudar as escolhas do PNPB. De um lado, a tradição brasileira na produção de biocombustíveis permitiu que se trouxesse para a mesa de negociação todo o conhecimento – seja tecnológico, seja dos impactos econômicos e sociais – de mais de trinta anos de implementação de uma importante política pública de agroenergia, o Proálcool. Por outro, a história política de Lula e seu partido, o PT, permitiu que se colocasse na agenda de uma política agroenergética a temática social, e levasse ao processo de formulação a dinâmica de concertação e participação social.

Retomando os argumentos de Steinmo (2008), pode-se afirmar que, de acordo com esta abordagem, ao se analisar os eventos considerando o contexto histórico, toma-se como pressuposto que a interação das variáveis no tempo e no espaço importa no resultado político, interferindo na escolha final. Os estudiosos desta abordagem são céticos quanto à independência das variáveis, e apostam, ao contrário, na interdependência das variáveis causais. Novamente recorrendo às palavras do autor:

In order to understand historically specific events and long term political outcomes, one could not strictly apply methods and epistemologies drawn from the study of invariant variables that have fixed relationships across space and time (STEINMO, 2008, p. 167).

É justamente a partir da análise dos eventos ocorridos simultaneamente em determinado contexto político que os neoinstitucionalistas históricos explicam as

mudanças institucionais. A ocorrência de “conjunturas críticas” – que correspondem a acontecimentos-chave, derivados de eventos independentes, que ocorrem no mesmo intervalo de tempo – marca uma inflexão em uma trajetória específica, permitindo que um novo contexto se delineie e que, conseqüentemente, novos temas, políticas e resoluções sejam colocados na agenda pública. Assim, abrem-se novas possibilidades para transformações sociais. Para o neoinstitucionalismo histórico, as “conjunturas críticas” devem ser analisadas considerando o conceito de “*path dependence*” (dependência da trajetória): eventos ocorridos em determinado momento irão afetar os resultados de eventos que ocorrerão em tempos posteriores, gerando um efeito de “*feed back*” positivo (retroalimentação). Para Pierson (2000), as conjunturas críticas e o mecanismo de *path dependence* estão relacionados:

More precisely, path dependent processes involve three distinct phases – three stages in a temporal sequence: (1) the initial “critical” juncture, when events trigger movement toward a particular “path” or trajectory out of two or more possible ones; (2) the period of reproduction, in which positive feedback reinforces the trajectory initiated in phase one; and (3) the end of the path, in which new events dislodge a long-lasting equilibrium (PIERSON, 2000, p. 76).

Assim, para se compreender a mudança no processo de tomada de decisão das políticas públicas que se verifica no Brasil – inclusão de diversos atores sociais e priorização de temas sociais na agenda de decisão – é necessário considerar na análise, simultaneamente, as mudanças percebidas ao longo do tempo na estrutura institucional e a ocorrência de eventos conjunturais que reforçam essa tendência e atribuem maior tonicidade ao movimento.

Diante dessas características, e considerando a nossa hipótese de trabalho, a perspectiva histórica mostra-se pertinente para nortear a análise do processo decisório do PNPB. A celebração da Constituição de 1988 marca uma inflexão na trajetória das relações Estado-sociedade no Brasil, cujas significativas repercussões institucionais assinalam a ocorrência de uma conjuntura crítica. Eventos conjunturais posteriores, mais precisamente o forte propósito de inclusão da sociedade civil no processo decisório como decisão estratégica do governo Lula, assinalam uma forte tendência de reforço e acento da permeabilidade social no processo decisório, influenciando, conseqüentemente, a formulação do PNPB.

A seguir, iremos aprofundar de que maneira esta abordagem teórica contribui para a análise do processo de decisão.

1.1.2 A análise do processo decisório sob a perspectiva do neoinstitucionalismo histórico

Para tratar do tema do processo decisório dentro do neoinstitucionalismo, vamos utilizar o trabalho de Immergut, “As regras do jogo” de 1996. Com o propósito de compreender de que maneira as instituições políticas de cada país influenciam na conformação das políticas públicas, Immergut (1996) analisa os motivos pelos quais os programas de seguro social de saúde de três países – França, Suíça e Suécia – adotaram políticas públicas diferentes. Em seu estudo, a autora defende a tese de que as instituições políticas de cada país estabelecem diferentes regras do jogo para os políticos e para os grupos de interesse. Com isso, determinados planos de ação são aprovados e outros vetados nas diferentes instâncias institucionais de decisão, resultando, portanto, em distintas políticas públicas.

A autora conclui que é o desenho das instituições políticas e suas regras (em seu estudo, as normas constitucionais e os resultados eleitorais) que determinam as diferenças nos resultados das políticas públicas analisadas, uma vez que as regras do jogo político explicam as diferenças na capacidade dos grupos de interesse em agir e obter resultados políticos que lhes sejam favoráveis. Justificam também a capacidade dos governos de aprovarem suas propostas legislativas.

As decisões políticas resultam de uma seqüência de escolhas tomadas por diferentes atores em distintas arenas decisórias. Logo, para se compreender o processo de tomada de decisão, é necessário compreender a dinâmica de funcionamento de cada instância que compõe a cadeia decisória, identificando suas regras e os atores com poder de veto, seus interesses e recursos de poder. Ademais, é preciso analisar a maneira como os acordos foram firmados em cada um desses pontos de decisão. Com efeito, a grande contribuição de seu estudo está pautada na tese de que as instituições políticas, ao criarem as regras do jogo, estruturam as normas que determinam como os conflitos em torno da formulação das políticas públicas irão se desenvolver. Em outros termos, **as**

instituições políticas determinam as regras que regem o jogo político - o desenrolar dos acordos e das negociações - que moldará o resultado final da política pública.

Assim, quando o Executivo pretende que uma política pública seja aprovada é preciso que seus representantes reúnam a quantidade de votos necessária para aprovar sua linha de ação em todas as instâncias de decisão. Nessa mesma lógica, cabe aos grupos de interesse agir em cada arena decisória, recorrendo aos recursos que possuem para persuadir os atores com poder de veto a ratificarem ou vetarem as decisões que estão sendo tomadas. Immergut salienta ainda a importância de se analisar as regras que permitem a transferência do processo decisório de uma arena para a outra: as regras formais, como por exemplo as que definem a separação entre os poderes em um contexto democrático, estabelecem as instâncias de decisão para a aprovação da lei e o número e localização de potenciais vetos.

Com base no exposto, a capacidade do Executivo de emplacar seu programa de governo irá depender das regras estabelecidas: se não há necessidade de aprovação do Legislativo, o governo pode aprovar unilateralmente sua política e o Legislativo não tem poder de veto. Por outro lado, se há previsão constitucional da aprovação do Legislativo, a esfera final de decisão desloca-se para o Parlamento, que terá poder de veto. Há ainda, conforme algumas regras constitucionais, a possibilidade das decisões parlamentares serem referendadas pelo voto popular. Nessa situação, o poder de veto encontra-se na arena eleitoral.

Desse modo, em conformidade com o modelo proposto por Immergut, para compreender os resultados das políticas públicas, ou seja, seus objetivos e estratégias de implementação, é fundamental analisar as especificidades da *polity*, mais precisamente as regras que definem a dinâmica do jogo político, para identificar quais são as arenas de decisão e, portanto, onde estão as oportunidades de veto. Adicionalmente, devem-se considerar os resultados eleitorais, isto é, a dimensão conjuntural do ambiente político (*politics*), que determina a composição do Executivo e do Legislativo que, por sua vez, influencia a localização dos atores com poderes de veto. Para a autora, esses dois fatores explicam, portanto, a conformação final das políticas públicas.

1.2 A dinâmica do processo decisório na visão de Charles Lindblom

A perspectiva analítica proposta por Charles Lindblom, em sua obra *O Processo de Decisão*, de 1981 nos auxiliará, também, na análise das especificidades da **dinâmica do processo de formulação** do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. Lindblom atribui importância analítica aos atores, mais precisamente aos seus recursos, ideias e interesses, aspectos estes que consideramos relevantes para a compreensão das especificidades do processo decisório do PNPB.

O principal objetivo do autor é identificar e compreender, ao longo da dinâmica de decisão, o conflito existente entre a análise técnica, que para o autor se refere ao momento em que as políticas são formuladas e tecnicamente pensadas, e a análise política, momento em que se dá a interação dos atores com interesses diversos e se conduz o processo de barganha e negociação da política pública. Assim, Lindblom detém-se em compreender de que maneira o processo de decisão compatibiliza interesses diversos e conflitantes e, conseqüentemente, estabelece uma política pública. Para tal, analisa as arenas de decisão, o papel dos atores e a influência dos grupos de interesse, todos esses elementos considerados diante do contexto político (*politics*) no qual interagem.

Com efeito, o processo decisório é essencialmente pautado na contínua negociação política entre atores com interesses diversos. Desse modo, em sua análise, uma política viável é aquela capaz de compatibilizar os múltiplos interesses em jogo. Por tal razão, esse modelo analítico mostra-se bastante apropriado para a condução de nossa pesquisa, pois um dos nossos propósitos ao analisar o processo decisório do PNPB é, justamente, compreender como o desenho final desta política pública foi capaz de compatibilizar interesses divergentes e incorporar outros objetivos, como os sociais e de desenvolvimento regional, para além daqueles relacionados à busca pela eficiência energética.

Portanto, para o autor, a compreensão de como se desenrolou a negociação é fundamental para analisar o processo decisório de uma política pública.

Isso porque Lindblom (1981) considera que processo decisório é desordenado e bastante complexo e, para compreendê-lo, é necessário considerar simultaneamente o

que o autor denomina o “processo de análise” da política pública – ou seja, o momento racional em que as alternativas e propostas são tecnicamente pensadas e formuladas – e também a dimensão “política” do processo de decisão – isto é, a interação dos atores e o processo de barganha e negociação política.

Apesar de reconhecer os méritos e contribuições das análises técnicas ao processo decisório (reunião de informações, condução de pesquisas e realização de debates), Linblom considera que a variável política é essencial para este processo, uma vez que as análises por ele denominadas racionais apresentam sérias limitações. O principal argumento do autor está embasado na premissa de que a análise pode incorrer em erros: “se queremos afastar a política do processo de decisão política, precisamos admitir que a análise é infalível” (LINDBOLM, 1980, p. 19).

A falibilidade da análise resulta do hiato existente entre a complexidade dos problemas sociais e os limites cognitivos do ser humano. Para desenvolver seu argumento, Lindblom recorre à teoria da “racionalidade limitada” (*“bounded rationality”*). Desse modo, por melhor que seja a análise realizada, ela jamais será capaz de alcançar a perfeição desejada, seja pelos limites cognitivos do próprio ser humano, seja pelos limites de conhecimento das ciências e das informações disponíveis. Todavia, o autor conclui que mesmo se o ser humano tivesse acesso a todas as informações necessárias para a tomada de decisão, ainda assim o processo seria limitado, já que os indivíduos não têm a capacidade de absorver e processar toda a informação recebida. Linblom conclui, portanto, que mesmo a decisão mais técnica e racional estará sujeita a falhas: “Todos os que querem refletir seriamente sobre os problemas relacionados com o processo de decisão política precisam seguir um rumo intermediário entre a informação insuficiente e a excessiva. Ora, não há um rumo desse tipo que não seja infalível” (LINDBLOM, 1981, p. 22).

A partir deste pressuposto, o autor enumera outros limites inerentes à análise técnica que a impedem de ser a única trilha a ser seguida pelos formuladores das políticas públicas.

As decisões analíticas apresentam dificuldades em compatibilizar interesses diversos e tomar decisões em que haja valores conflitantes. Com efeito, ao se definir uma política pública que satisfaça aos anseios de um determinado grupo, caberá aos formuladores

convencer o restante da sociedade de que aquela política pública também é adequada para os demais grupos, caso contrário os grupos não favorecidos não aceitarão o desenho proposto. Formular uma política em que os interesses diversos sejam harmonizados é uma tarefa que exige a distribuição de ganhos e perdas entre os grupos, a partir de compensações. Todavia – e aí reside o tema central da análise de Linblom – o critério que irá nortear tal distribuição não se encontra na análise técnica, mas sim na decisão política. “Só um processo político pode resolver essa diferença de opinião” (LINDBLOM, 1981, p. 20). Essa faceta do modelo analítico de Lindblom é essencial para a compreensão do processo decisório do PNPB: a possibilidade de compatibilização de interesses divergentes entre as diretrizes do PNPB foi possível graças à estratégia política de Lula de integrar diversos atores sociais e à sua capacidade de compatibilizar seus diferentes interesses em torno das escolhas das políticas públicas.

Nesta mesma linha, a análise técnica encontra limites em definir quais problemas merecem ser trabalhados pelo governo. A seleção do que é um problema e o que merece foco de atenção governamental – o que pressupõe preterir outras questões e queixas sociais – também esbarra no limite do critério de definição da escolha. Afinal, por que um problema social merece atenção do governo e outros não? Assim, Lindblom conclui que a disputa do que é considerado problema encontra seu espaço de resolução também no campo da política. Essa perspectiva do processo decisório mostra-se, novamente, pertinente na análise de nosso caso empírico: a incorporação de diretrizes sociais em uma política agroenergética deveu-se, essencialmente, à escolha política conduzida pelo presidente Lula.

A partir dessas constatações, Linblom apregoa que a análise deve assumir novas feições, aproximando-se das características do processo político. De fato, o autor conclui que a análise técnica não pode substituir a política, todavia a análise técnica é um elemento essencial para a formulação, por ser um método de controle, pois permite que o formulador elucide sua posição, convença o outro de suas conclusões e também compreenda a posição de seu opositor:

O legislador precisa analisar como os outros vêem seus interesses, e o que pretendem; de que modo a política que preconiza se ajusta àqueles interesses, propiciando-lhes o que desejam. Poderá achar vantajoso alterar um pouco sua posição, de modo a torná-la mais atraente aos

participantes do processo que deseja influenciar (LINDBLOM, 1981, p. 28).

A esse outro emprego da análise, Lindblom denomina “análise partidária” ou “análise parcial” (em inglês, *partisan analysis*), já que, na busca de uma solução para o problema em exame, dá-se início a uma interação em que cada participante defende um ponto de vista com base nos seus interesses. Assim, diferentes formuladores levam para a mesa de negociação distintas perspectivas, o que promove a troca de informações e amplia os dados disponíveis para todos. Esse processo é considerado fundamental pelo autor, porque permite que os representantes dos interesses que estão em jogo tenham espaço para expor suas visões, fatos e argumentos que julgam relevantes. Por meio da negociação e da barganha, os formuladores buscam conciliar seus interesses aos dos demais, reduzindo suas demandas e adaptando suas propostas, de modo a aumentar as chances da realização de um acordo que lhe seja favorável, isto é, o mais próximo possível da solução proposta em sua análise parcial. Logo, é por meio da interação política, em que os indivíduos expõem seus diferentes pontos de vista, que as pessoas se influenciam mutuamente.

Há duas perspectivas, portanto, de se posicionar diante do desafio da tomada de decisão. Há aquela que prioriza a análise técnica e pretende substituir o processo político, de tal modo que a política pública mais adequada é a que resulta de um processo intelectual, e não político. Lindblom é bastante crítico com relação a essa perspectiva, e afirma que para esta visão o governante ideal seria o “rei-filósofo de Platão”. A outra versão – esta defendida pelo autor – reconhece o limite da capacidade cognitiva do ser humano e apregoa que a análise:

- (1) Deve se subordinar à interação, uma vez que até um certo momento, principalmente quando há pontos de vista divergentes, ela não pode ajudar no encontro da solução, o que exige sua complementação pelo processo decisório da interação.

Por levar em conta os limites cognitivos, Lindblom considera, em termos normativos, que a boa decisão política é aquela que envolve um grande número de participantes no processo político, cada qual defendendo seus interesses e pontos de vista, sujeitos à contestação de toda a sociedade:

A sociedade precisa procurar políticas adequadas, identificar os fatos relevantes e encontrar a 'verdade' por meio da 'competição das ideias' – não por meio da capacidade analítica do 'rei-filósofo' ou de uma elite intelectual (LINDBLUM, 1981, p. 33).

No caso de nossa pesquisa, no processo decisório do PNPB procurou-se, justamente, trazer os diferentes interesses relacionados a essa política de agroenergia à mesa de decisão. E por se tratar de uma política simultaneamente energética, agrícola e social, ela buscou compatibilizar interesses conflitantes, o que torna instigante compreender como se deu o conflito entre a análise técnica e a análise política.

(2) Deve ser simplificada, focada no problema específico e não precisa se dedicar a compreender o problema em toda a sua complexidade e totalidade; assim, devem-se estudar experiências já conhecidas, reduzir o número de alternativas ao que é politicamente factível e deve se considerar a retroalimentação das políticas, isto é, considerar o aprendizado e conhecimento já obtido com outras políticas públicas. Em outras palavras, trata-se de uma perspectiva incremental.

Lindblom introduz, assim, a perspectiva de que o processo de decisão da política pública é incremental. Para o autor, quando se pretender formular uma política pública, os participantes do processo não partem do zero, ao contrário, iniciam a dinâmica considerando experiências passadas, êxitos e fracassos já obtidos em políticas semelhantes, e procuram, a partir desse conhecimento, tomar decisões que sejam politicamente viáveis, ao invés de tomarem decisões que, embora estejam mais próximas do desejável, tenham baixa probabilidade de implementação. Considera-se, inclusive, a possibilidade de introduzir alternativas para testar a sua viabilidade, sendo feitas adaptações e ajustes incrementais ao longo do processo de implementação, com base nos erros e acertos da política (a chamada “retroalimentação” da política pública).

Portanto, o incrementalismo aproxima-se do institucionalismo histórico no que tange ao peso atribuído às experiências passadas e suas influências nas decisões futuras. Ou seja, o legado histórico também importa para Lindblom. Esta característica do incrementalismo é destacada por Celina Souza (2006):

Mas é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos

governos de adotar políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais (SOUZA, 2006, p. 29).

Assim, o modelo incremental afasta-se do modelo racional no qual todas as alternativas para a solução do problema são previamente consideradas, exaustivamente avaliadas e suas conseqüências mapeadas, de modo a se prever seus impactos. Portanto, para o modelo racional, a decisão final é aquela que é mais apropriada tecnicamente, não se considerando sua viabilidade política, aspecto, por sua vez, amplamente considerado na análise incremental.

Retomando nossa questão de pesquisa, apesar do PNPB ser uma política pública recente, com características e especificidades inovadoras, a experiência do Proálcool foi continuamente trazida à mesa de formulação, para que seus mecanismos de acertos fossem incorporados e para que suas falhas fossem evitadas. Ademais, o legado deixado pelo Probiodiesel, política pública que focou essencialmente na formação de uma rede de conhecimento tecnológico para a produção do biocombustível, foi incorporado ao PNPB. Com efeito, o Ministério de Ciência e Tecnologia, por deter o conhecimento desenvolvido por esta política pública, assumiu papel de destaque na sua formulação.

A partir dessa reflexão sobre a importância do legado das decisões políticas, Linblom também atribui importância analítica às regras do jogo político, por estas influenciarem o processo de tomada de decisão.

Em sua visão, o jogo do poder consiste em um sistema de regras do sistema político, “que indicam *quem* pode exercer cada função, *de que modo* as pessoas podem ser escolhidas para os diferentes papéis, bem como o que é permitido e proibido para cada ator” (LINDBLOM, 1981, p. 41; grifos no original).

Note-se que a obra de Lindblom, por ser mais recente, afasta-se das críticas conferidas ao pluralismo, que atribui relevância analítica apenas aos grupos de interesse na conformação dos resultados políticos e sociais, considerando o Estado, portanto, um agente neutro, que absorve as influências externas e não interfere nas escolhas políticas. Conforme visto, Lindblom considera, de fato, os atores políticos primordiais para o processo decisório, porém reconhece o papel das regras institucionais na conformação do jogo político.

1.3 A contribuição de John Kingdon na análise do processo de formação da agenda e da escolha das alternativas

Para a análise do processo decisório do PNPB, recorreremos também à abordagem desenvolvida por John Kingdon em sua obra *Agenda, Alternatives and Public Policies*, de 1995. A escolha deste modelo teórico deve-se à importância que o autor atribui aos atores e também ao olhar específico por ele conferido à dinâmica de montagem das políticas públicas, propósito central desta Tese.

Em sua obra, Kingdon desenvolve um modelo analítico, o modelo dos fluxos múltiplos, para compreender as razões pelas quais um problema ascende à agenda criando, conseqüentemente, o ambiente favorável para a formulação de uma política pública. Para tal, atenta-se particularmente ao processo de formação de agenda e da dinâmica de formulação da política pública.

Assim, procura responder a três questões centrais: (1) como é estabelecido o foco de atenção dos formuladores de políticas públicas? (2) como as questões são encaminhadas? (3) onde e como a busca por soluções é conduzida? (ZAHARIADIS, 1999, p. 73).

Essas indagações são semelhantes às aquelas conduzidas na presente Tese, de modo que a adoção deste modelo analítico mostra-se apropriado para a condução de nossa empreitada, particularmente no que tange à compreensão da formação da agenda do PNPB. Ademais, para o autor, as instituições políticas e a ação dos atores assumem papel de relevo no processo de tomada de decisão (KINGDON, 1995, p. 229). Esse aspecto mostra a pertinência de trabalhar com este modelo de maneira complementar ao neoinstitucionalismo histórico.

O modelo dos fluxos múltiplos examina a escolha política em um contexto de ambigüidade e considera, na análise, o ambiente político e histórico no qual a escolha foi feita. O contexto de ambigüidade se faz presente quando há diferentes perspectivas e possibilidades para a solução de um problema, ou seja, ocorre quando há distintos interesses em jogo e diversas maneiras de se observar e analisar o problema em questão (ZAHARIADIS, 1999, p. 74). De fato, em muitos casos os problemas não estão claramente

definidos e não são percebidos da mesma maneira pelos atores, de modo que para cada percepção há um ponto de vista e, conseqüentemente, uma possível solução.

Com efeito, a questão do momento no qual as escolhas são feitas é fundamental para essa abordagem analítica: “the adoption of specific alternatives depends on when policies are made” (ZAHARIADIS, 1999, p. 73); o que aproxima essa abordagem do pressuposto do neoinstitucionalismo histórico.

Ademais, tal qual Charles Lindblom, Kingdon também foi influenciado pela teoria da racionalidade limitada e considera os limites cognitivos inerentes ao ser humano no processo de decisão política. Recorrendo à “teoria da lata do lixo” (“*garbage can model*”) desenvolvida por March, Olsen e Cohen (1972)⁵, Kingdon argumenta que o processo decisório não é uma atividade meramente racional, mas também sujeita à confluência momentânea de inúmeros fatores que estão além do controle dos que a conduzem. Com base nessa abordagem, o modelo dos fluxos múltiplos contraria, portanto, a perspectiva de que as políticas públicas são definidas a partir de um processo ordenado e seqüencial, pois os formuladores definem os temas que merecem a atenção do governo não apenas porque julgam que determinadas questões são de fato problemáticas e dignas de atenção, mas também em função de um contexto momentâneo que favorece que tais temas ascendam à agenda.

Although it may be convenient to imagine that choice opportunities lead first to the generation of decision alternatives, then to an examination of their consequences, then to an evaluation of those consequences in terms of objectives, and finally to a decision, this type of model is often a poor description of what actually happens. In the garbage can model, on the other hand, a decision is an outcome or interpretation of several relatively independent streams within an organization (MARCH, OLSEN & COHEN, 1972, pp. 2-3).

Inclusive, em alguns casos, as soluções são formuladas anteriormente e estão guardadas (na metáfora dos autores, em uma “lata de lixo”) até que um dia possam ser escolhidas e adotadas pelos atores responsáveis pelo processo de decisão. Nos termos de March, Olsen e Cohen (1972), “it is an answer actively looking for a question” (MARCH, OLSEN

⁵ COHEN Michael D., MARCH James G., and OLSEN Johan F. “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly* 17, 1972.

& COHEN, 1972, p. 3). Desse modo, neste modelo dos fluxos múltiplos o momento conjuntural é mais importante do que a racionalidade: “Who pays attention to what and when is critical. Time is unique, scarce resource. (...) it is reasonable pursue a lens that accords significance to time rather than to rationality” (ZAHARIADIS, 1999, p. 75).

Diante disso, o objetivo central do modelo analítico de Kingdon (1995) é identificar as razões que levam à formação da agenda. Para o autor, há dois tipos de agenda (1995, pp. 3-4; 166; 202):

(1) a agenda governamental, formada por questões reconhecidas como relevantes pelo governo e por pessoas que estão ao seu redor e que são, portanto, foco de atenção governamental; podem-se referir a agendas especializadas; e

(2) a agenda de decisão que, como o próprio nome indica, trata-se da agenda composta por uma lista menor de temas que compõem a agenda governamental e que já são objeto de decisão do governo, alcançando, em muitos casos, a esfera da escolha presidencial e da deliberação no Legislativo.

Segundo Kingdon, é a convergência de três fluxos que leva um problema à agenda de decisão. São eles: (1) “**problems**”: o fluxo dos problemas, (2) “**policy**”: o fluxo das políticas públicas e soluções e (3) “**politics**”: o fluxo político.

Tais fluxos, que são independentes, quando ocorrem simultaneamente permitem que se abra uma “janela de oportunidades” (“*policy window*”, na denominação de Kingdon) de tal modo que se ampliam as chances de determinado problema específico ser foco das decisões de governo.

The separate streams come together at critical times. A problem is recognized, a solution is developed and available in the policy community, a political change makes it the right time for policy to change, and potential constraints are not severe (KINGDON, 1995, p. 165).

Há vários fatores que podem levar o governo a se atentar para determinados **problemas** e deixar de considerar outros. Entre eles podem ser mencionados a publicação de determinados indicadores (econômicos ou sociais) que chamam a atenção para um tema em particular; a proeminência de uma crise ou a ocorrência de um evento que chama a atenção da opinião pública e, conseqüentemente, demanda-se uma solução

para resolvê-lo; e o resultado de avaliação e aprendizado de determinadas políticas públicas, que geram um aprendizado gradual (*feed back*) e indicam que determinado tema merece atenção governamental (KINGDON, 1995, pp. 90; 105).

Já o **contexto político** para um problema entrar na agenda política pode ser moldado de acordo com diferentes situações: a mudança de governo (este é o período mais favorável para que novos problemas mereçam atenção governamental), a realização de eleições (em que novas propostas e problemas são incorporados ao debate político) e mudança do clima nacional ("*national mood*"). A noção de "clima nacional" busca traduzir o "pensamento geral" de uma nação, ou seja, uma linha de pensamento compartilhada por uma parcela representativa dos cidadãos que, por sua vez, é "sentida" e "percebida" pelos atores governamentais, e considerada na definição de quais temas devem ascender à agenda. Com efeito, o "clima nacional" fornece as pistas quanto à aceitação ou possibilidade de rejeição de um tema de política pública pela opinião pública. Ele pode ser percebido, entre outras maneiras, por meio do resultado das eleições (que, naturalmente, indica as preferências dos eleitores), pesquisas de opinião, matérias recorrentes da imprensa criticando / defendendo certas idéias e ações, e mesmo abaixo-assinados e projetos de lei de iniciativa popular.

O fluxo das **alternativas e políticas públicas** é constituído, por sua vez, pelas ideias que permeiam a comunidade das políticas públicas (*policy communities*), formada pelos burocratas, acadêmicos, políticos, pesquisadores, entre outros. Inspirado na abordagem do "*garbage can*", neste fluxo os diferentes atores desenvolvem diversas soluções para os mais variados assuntos e esperam apenas que as questões para as quais suas ideias oferecem solução sejam definidas como "problemas", de modo a ascenderem à agenda. Apesar de haver várias ideias permeando a comunidade das políticas públicas, apenas algumas serão consideradas e algumas, inclusive, poderão ser combinadas a outras. Conforme explica Zahariadis (1999), "proposals that do not conform to the values of policymakers are less likely to be considered for adoption" (ZAHARIADIS, 1999, p. 77). Assim, a seleção das ideias ocorrerá a partir da sua viabilidade técnica, financeira e política.

O fato de já haver ideias capazes de solucionar um problema favorece a sua ascensão na agenda de decisão. Nesse sentido, Kingdon destaca também a importância do

incrementalismo na dinâmica do processo decisório. Para o autor, mais do que influenciar o processo de formação da agenda, o incrementalismo está presente essencialmente no estágio do desenvolvimento de alternativas e na escolha de propostas feitas (KINGDON, 1995, pp. 79; 83). Conforme essa perspectiva, preconizada por Charles Lindblom, ao invés de se criarem alternativas novas, os tomadores de decisão recorrem, em muitos casos, a práticas já recorrentes, fazendo ajustes e adaptações às novas necessidades que ascendem à agenda.

No modelo dos fluxos múltiplos, Kingdon frisa que a abertura de uma janela de oportunidade é influenciada, proeminentemente, por dois fluxos: *problems* e *politics*. Em sua análise, a agenda de decisão é influenciada sobretudo quando uma série de acontecimentos faz com que uma questão seja definida como problema e quando há, nesse mesmo intervalo de tempo, uma mudança no ambiente político – seja pela eleição de um novo presidente, seja pela mudança dentro do próprio governo (KINGDON, 1995, p. 173). Segundo o autor, os fluxos *problems* e *politics* estão relacionados, logo, quando um problema é assim definido e existe um ambiente favorável para solucioná-lo, a busca de soluções encontra seu espaço (KINGDON, 1995, p. 175). Os formuladores, quando se propõem a resolver um problema, acionam a comunidade das políticas públicas para a busca de alternativas e soluções. Os políticos, por sua vez, quando adotam um tema para ser tratado em sua administração ou que irá compor a proposta de governo – no caso de eleições – buscam propostas para sua solução na comunidade das políticas públicas.

Portanto, para o autor, os problemas e o ambiente político são capazes de moldar a agenda governamental. Mas a probabilidade de que um tema ascenda à agenda de decisão é aumentada quando esses dois fluxos se juntam ao fluxo das políticas públicas. Os três fluxos, se estiverem sozinhos, não serão capazes de colocar um tema na agenda de decisão (KINGDON, 1995, p. 178).

Problems or politics by themselves can structure governmental agendas. But the probability of an item rising on the decision agenda is dramatically increased if all three streams – problems, policies, and politics – are joined (KINGDON, 1995, p. 178).

É nesse momento de confluência dos três fluxos que se destaca a participação do **empreendedor da política pública**. Os empreendedores são atores que podem fazer parte tanto do governo (burocratas e políticos) como da sociedade civil (acadêmicos,

especialistas, jornalistas) e que direcionam seus recursos e energia para que determinado problema seja solucionado, a partir de alternativas específicas. Cabe ao empreendedor a tarefa de articular os três fluxos (“*coupling*”) de tal modo que se abra uma janela de oportunidades e, conseqüentemente, determinado problema ascenda à agenda de decisões de governo (KINGDON, 1995, p. 122). Para o autor, “they hook solutions to problems, proposals to political momentum, and political events to policy problems” (KINGDON, 1995, p. 182).

A seguinte figura, extraída de Capella (2004, p. 32), sistematiza de maneira objetiva a dinâmica dos fluxos múltiplos:

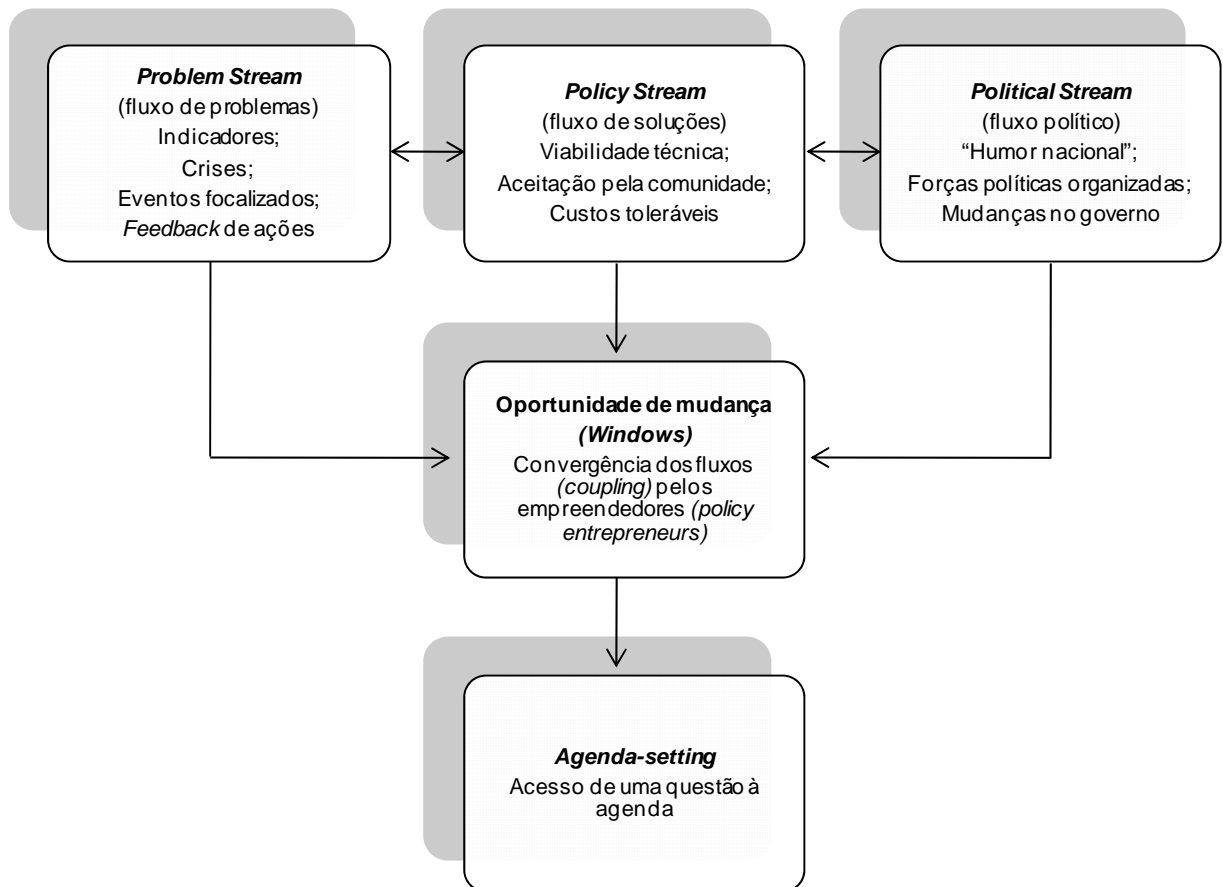


Figura 2: O modelo dos fluxos múltiplos
(Fonte: CAPELLA, 2004, p. 32)

1.4 Algumas considerações

O propósito desse capítulo foi o de apresentar os referenciais teóricos que irão nos auxiliar na condução do nosso objetivo teórico de pesquisa: compreender de que maneira os constrangimentos institucionais e os eventos derivados dos contextos políticos específicos interferem na conformação das políticas públicas.

Do ponto de vista empírico, nosso propósito é analisar de que modo as mudanças institucionais introduzidas pela Constituição de 1988 – que ampliou a participação social no processo decisório conferindo maior permeabilidade às decisões de governo e que introduziu novas regras no sistema político –, e eventos conjunturais específicos, mais precisamente a mudança da liderança política com a eleição de Lula à Presidência da República – cuja estratégia política foi marcada pela inclusão da sociedade civil no processo decisório e pela ascensão da temática social à estratégia de governo – influenciaram a maneira de se formular as políticas públicas no nível federal.

O neoinstitucionalismo histórico forneceu-nos os pressupostos que permitiram a formulação de nossa questão teórica de pesquisa. Outras perspectivas nos auxiliaram na formulação da questão empírica, por conferirem importância analítica ao papel dos atores, mais propriamente, suas estratégias, ideias e recursos de poder. Abordagens do pluralismo e outras inspiradas nesta corrente contribuirão com nossa empreitada, pois nos oferecem instrumentos para analisar as especificidades do contexto político e das estratégias dos atores, ou seja, contribuem no exame da “*politics* em movimento”. Por tal razão, apresentamos neste capítulo os modelos teóricos de Lindblom, um pluralista, e de Kingdon, que fora influenciado por esta corrente teórica.

O neoinstitucionalismo e os dois modelos teóricos aqui apresentados darão, portanto, o embasamento para a análise do processo decisório do Proálcool, do Probiodiesel e do PNPB, conforme o propósito da presente Tese.

CAPÍTULO 2 – A Constituição de 1988 e a inflexão nas relações Estado-sociedade no Brasil

A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança (ULISSES GUIMARÃES, discurso proferido na sessão de promulgação da Constituição Federal de 1988).

Introdução

O propósito deste capítulo é apontar os principais avanços institucionais introduzidos com a celebração da Constituição de 1988 que a tornam um marco nas relações Estado-sociedade no Brasil. Com efeito, a Carta Magna, ao prever a representatividade social em estruturas de decisão e ao introduzir no processo decisório mecanismos de democracia direta, promove uma inflexão na dinâmica decisória até então presente no Brasil.

Assim, para compreender os alcances das transformações introduzidas com essa nova institucionalidade é pertinente revisitar a lógica das relações Estado-sociedade que predominou no Brasil nos anos que antecederam sua promulgação. Para tal, a análise inicia-se a partir de 1930, quando se dá a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. As opções feitas por Vargas em torno de um governo central forte e voltadas à criação de instituições e instrumentos de intermediação de interesses do tipo corporativista assinalaram uma nova dinâmica decisória no País e marcaram a trajetória subsequente das estruturas de decisão, caracterizadas pela predominância de um Executivo forte e centralizador, e uma sociedade com baixa propensão à participação. Nas palavras de Sallum Jr (2003a), “ao longo de sua existência, este Estado cumpriu o papel de núcleo organizador da sociedade, deixando pouco espaço para a organização e a mobilização autônomas de grupos sociais (sobretudo dos vinculados às classes populares) (...)” (SALLUM JR, 2003a, p. 35).

Esta realidade de baixa participação social nas decisões governamentais foi verificada mesmo durante a experiência democrática de 1946-1964. Apesar de se estar diante de um contexto democrático, a participação social no processo decisório esteve circunscrita a apenas pequenos e limitados grupos da sociedade civil. Os tipos e alcances desta participação variavam consoante a especificidade do governo no poder, e a influência desses grupos na dinâmica decisória ocorria a partir de diferentes mecanismos, ora formais e institucionalizados, ora informais e perenes. O fato central a ser salientado é que não havia mecanismos institucionais que incluíssem no processo decisório diferentes e múltiplas vozes, de modo a ampliar e democratizar a participação social. E com a ascensão do regime militar autoritário em 1964 essa tendência é acentuada,

principalmente quando se institui o bipartidarismo e as expressões autônomas da sociedade são cerceadas.

Por introduzir mudanças institucionais significativas, que assinalam uma ruptura com a trajetória de decisão até então verificada, a Constituição de 1988 assume um significado de “conjuntura crítica” marcando uma nova tendência participativa e de maior permeabilidade social nas decisões de Estado. Este capítulo irá explorar, justamente, a contribuição da Carta para ampliar e democratizar a permeabilidade social nas decisões de governo.

2.1 O primeiro governo Vargas e a introdução de uma nova dinâmica de intermediação de interesses: o corporativismo

Getúlio Vargas ascende ao poder por meio da Revolução de 1930, e dá início ao processo de formação do Estado brasileiro (“*state building*”), mediante a promoção de reformas profundas na estrutura político-institucional, que influenciaram diretamente a dinâmica da relação Estado-sociedade no Brasil (DINIZ, 1997, p. 25).

No Livro *A gramática política do Brasil* (1997), Edson Nunes analisa como ascensão de Vargas ao poder e a condução do seu projeto nacional-desenvolvimentista promoveram três “gramáticas políticas” no Brasil, isto é, três padrões que estruturam as relações entre Estado e sociedade no País. Para Nunes, as três gramáticas – o universalismo de procedimentos, o insulamento burocrático e o corporativismo – conviveram com o clientelismo, identificado pelo autor como uma quarta gramática política, que já estava fortemente enraizada no sistema político brasileiro.

No que tange à incorporação do universalismo de procedimentos, Vargas promove a primeira significativa reforma de Estado ocorrida no Brasil, buscando romper com o modelo de Estado patrimonial conduzido pela elite agrária exportadora, que dominou o cenário político da República Velha. As práticas clientelistas e patrimonialistas – em que cargos públicos serviam como moeda de troca para garantir apoio e favores políticos – representavam verdadeiros obstáculos ao ímpeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. De fato, considerando seu projeto de *state building*, fazia-se primordial ter como alicerce uma estrutura administrativa competente, capaz de implementar e

conduzir as diretrizes de modernização econômica e desenvolvimento industrial almejadas (REZENDE, 2004, p. 48).

Assim, tão logo ascende ao poder, Vargas dá início à construção de um aparato institucional visando centralizar o poder e ampliar a capacidade de intervenção estatal, a partir da adoção de medidas em prol da racionalização do serviço público e do universalismo de procedimentos. É neste contexto que, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) é criado. O DASP era o órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional, aos moldes weberianos. O insulamento burocrático é introduzido justamente para a condução de seu projeto político: para que o DASP pudesse dar prosseguimento aos ímpetus reformadores, era necessário protegê-lo das práticas políticas e administrativas até então vigentes. Tornar-se uma agência insulada da Presidência foi a arma utilizada por Getúlio para que o DASP sobrevivesse e, conseqüentemente, para que Getúlio conduzisse seu plano de governo (NUNES, 1997).

Já o corporativismo representa a gramática política vinculada ao modelo de intermediação de interesses inaugurado com Vargas que irá influenciar a dinâmica das relações Estado-sociedade no Brasil nos anos subseqüentes ao seu governo. Em linhas gerais, o corporativismo se refere a um sistema de representação de interesses em que os interesses da sociedade civil são organizados em torno de associações de classe – sejam sindicatos de trabalhadores, sejam sindicatos patronais – reconhecidas oficialmente pelo Estado e que detém o monopólio de representar seus interesses de classe junto a este na formulação e gestão de políticas públicas (SCHMITTER, 1974, pp. 93-4). Dadas as diferentes manifestações do corporativismo nas sociedades capitalistas modernas, Schmitter (1974) propõe a existência de dois subtipos de corporativismo: o de Estado e o Social.

O Corporativismo de Estado representa as corporações criadas e mantidas como órgãos dependentes e auxiliares do Estado. Está fortemente associado à necessidade de manutenção da “paz social”, mas não por meio da incorporação e inclusão, mas sim pela repressão e exclusão de articulações autônomas criadas em torno de demandas sociais. Já no segundo subtipo de Corporativismo, o Social, a legitimidade das ações do Estado está vinculada à incorporação democrática das associações de representação de

interesses – que são autonomamente criadas – nos processos de decisão de Estado. Neste último tipo, busca-se a harmonização dos múltiplos e autônomos interesses da sociedade, a partir da coordenação do Estado. O primeiro modelo é próprio dos países autoritários (como casos emblemáticos pode-se citar a Itália fascista de Mussolini e a Alemanha nazista de Hitler) e o segundo tipo está presente em regimes democráticos, tais como Suécia, Áustria e Alemanha.

Muitos autores, como Cawson (1985), Graziano (1998) e Melo (1993) referem-se ao Corporativismo Social como o “Neocorporativismo”, justamente pela intenção de distanciar esse tipo de sistema de mediação e representação de interesses do “clássico” corporativismo, ao qual Schmitter denominou “Corporativismo de Estado”.

O modelo corporativista introduzido por Vargas caracterizava-se pela organização das relações entre patrões e operários por meio da obrigatoriedade de filiação em sindicatos sob controle do governo. Ou seja, assumia contornos do Corporativismo de Estado. Como descreve José Murilo de Carvalho, “tudo se passava dentro de uma visão que rejeitava o conflito social e insistia na cooperação entre trabalhadores e patrões, supervisionada pelo Estado” (CARVALHO, 2004, p. 109).

A estrutura corporativa criada por Getúlio Vargas constituía-se, de um lado, por sindicatos trabalhistas organizados por ramos setoriais e, por outro, pelos sindicatos patronais, mais precisamente pelas federações, que representavam, em cada Estado, suas indústrias. Esta estrutura era subordinada a uma legislação específica (a mesma da Consolidação das Leis de Trabalho – CLT, também introduzida por Vargas) e se pautava na garantia do monopólio de representação dos interesses de cada categoria funcional (DINIZ, 2001, p. 7). Neste modelo foram incorporados os empregados urbanos da indústria e dos serviços, a quem lhes foi garantido os direitos sociais básicos, tais quais salário mínimo, férias, contrato de trabalho, previdência social. Note-se, no entanto, que a grande maioria dos trabalhadores, os que atuavam na agricultura, foram deixados de lado e excluídos dos benefícios desta política social (TAVARES DE ALMEIDA, 2007, p. 23).

Vale lembrar que a revolução de 1930 se dá com base na articulação do apoio popular, em especial do operariado urbano, e de outros segmentos da sociedade, como os grupos industriais, os militares e os profissionais da classe média. Assim, para Getúlio conduzir

seu projeto de formação do Estado nacional era fundamental contentar os diferentes interesses destas classes. Todavia, como estratégia de controle político, o projeto de Vargas não se afastou dos interesses da oligarquia agrária (DRAIBE, 1985, p. 23).

É perante, portanto, essa estratégia de sustentação política que alguns autores identificaram a configuração do “Estado de compromisso”, como uma forma de compatibilizar, sob o controle do Estado, os múltiplos interesses das classes que o apoiaram. Para Draibe (1985) o “estado de compromisso”:

(...) expressa a ausência de hegemonia de qualquer um dos grupos dominantes e exerce o papel de árbitro entre estes interesses, respondendo por uma solução de compromisso e equilíbrio. A fonte de sua legitimidade são as massas populares urbanas e a elas se estabelece por mecanismos especificamente políticos de manipulação e auto-esforço que configuram, ao final, uma democracia de massas cujo traço distintivo, em última instância, é o Estado mostrar-se de forma direta, sem mediações, a todos os cidadãos e de, numa dinâmica própria, absorver e concentrar em si as possibilidades de mudanças estruturais (DRAIBE, 1985, p. 22).

Desse modo, a estrutura corporativa atuou como o principal canal de inclusão dos interesses empresariais e dos operários no processo de decisão estatal e, vale reforçar, sempre sob o controle do Estado: no caso das associações dos operários, que haviam sido autonomamente constituídas nos primeiros 20 anos do século XX, elas forçosamente deixaram de existir; as associações empresariais, por sua vez, tiveram que se adaptar ao modelo varguista, porém puderam manter parte da estrutura previamente existente.

Na prática, o modelo corporativista estatal inaugurado por Vargas privilegiou a participação das elites industriais em detrimento da menor participação dos trabalhadores nos acordos corporativos. Diniz (1997) explica que os canais corporativos serviram essencialmente como novos espaços políticos para a classe empresarial, institucionalizando-se a prática de negociação bipartite, envolvendo os grupos econômicos e o Estado. Assim, no âmbito do Executivo foi institucionalizada uma “arena privilegiada para o encaminhamento das demandas empresariais” (DINIZ, 1997, p. 22), uma vez que este *locus* de negociação era protegido das ingerências externas. De fato, as negociações ocorriam em um ambiente no qual participavam apenas os grupos de

interesse diretamente envolvidos na questão, sem que houvesse a ampliação da participação para outros atores, entre eles, os trabalhadores.

O corporativismo, como a principal instância de representação de interesses, é reforçado no governo Vargas quando, com o golpe de Estado de 1937, os partidos são eliminados. Nunes (1997) explica que o corporativismo surge em 1930 como uma forma de promover “relações pacíficas” entre as classes sociais, evitando-se a divisão e os conflitos promovidos pelos partidos políticos. Com efeito, a estrutura político-partidária não favorecia o intento de Vargas de promover a “paz social” e conquistar o controle político por ele tão almejado. É diante desse contexto que os partidos são excluídos, a estrutura corporativa é montada e os operários urbanos e empresários assumem o papel de atores políticos. E, vale destacar, esse papel ocorre sob a égide do Estado.

Na análise de Campello de Souza (1976, p. 36), o movimento de enfraquecimento da instância parlamentar partidária, além de privilegiar o canal corporativo, fortaleceu e reforçou um padrão de relação entre Estado e sociedade já presente no Brasil, o clientelismo que, ao lado do insulamento burocrático, regerão as relações Estado-sociedade no Brasil ao longo da experiência democrática de 1946-1964.

2.2 A experiência democrática de 1946 a 1964: o clientelismo e o insulamento burocrático como fios condutores do processo de decisão

Com a queda do Estado Novo, o legado deixado por Vargas não é plenamente desmontado. Mesmo quando a democracia é retomada em 1946, e são criados os novos partidos políticos, houve a manutenção do Executivo forte e o controle por parte da alta burocracia da dinâmica do processo de decisão⁶. Com isso, a instância parlamentar possuía um papel de coadjuvante no processo de decisões das políticas públicas. Nos termos de DINIZ (1997):

Executivo forte, controle do processo decisório pela alta burocracia, subordinação dos sindicatos ao Ministério do Trabalho,

⁶ A experiência democrática de 1946-1964 contou com os seguintes governos: Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), Getúlio Vargas (1951-1954), Café Filho (1954-1955), Juscelino Kubitschek (1956 a janeiro de 1961), Jânio Quadros (fevereiro de 1961 a agosto de 1961) e João Goulart (1961-1964).

desenvolvimento de uma classe empresarial atrelada aos favores do Estado e marginalização política dos trabalhadores rurais persistiam como elementos centrais no novo regime. Na verdade, a experiência democrática dessa nova fase (1945-64) conduziu à instauração de um sistema político semi-competitivo, caracterizado pela reduzida autonomia dos mecanismos de representação política e pelo papel secundário da instância parlamentar no processo de formação de políticas. Este permanecia enclausurado no interior da burocracia governamental (...) (DINIZ, 1997, p. 29).

Ademais, conforme Campello de Souza (1976), os partidos políticos valiam-se, como instrumento de controle político, das práticas clientelistas existentes. Para a autora, a ação do clientelismo se dá como uma “modalidade de controle sobre recursos políticos”, de modo que os partidos brasileiros que são constituídos em 1946 recorriam a ele como forma de gerar poder, permitindo que se consolidassem institucionalmente (CAMPELLO DE SOUZA, 1976, p. 35). Ao lado do clientelismo, as práticas corporativistas foram mantidas, marcando fortemente o padrão de democracia instaurado a partir de 1946, que “transformou o Estado na arena exclusiva para a articulação de demandas e de alianças entre os setores público e privado, marginalizando os partidos e as instituições representativas” (DINIZ, 1997, p. 30).

Mas, para além do clientelismo e do corporativismo, na década de 1950, o insulamento burocrático cresce em intensidade e importância. A explicação encontra-se, justamente, no propósito de contornar os efeitos perversos do clientelismo: por meio do insulamento burocrático promove-se uma administração paralela, na qual agências estatais, que representam o núcleo técnico do Estado e que são fundamentais para a condução do projeto político do desenvolvimento econômico do País (retomado por Vargas em seu segundo governo) são protegidas contra as interferências clientelistas e as influências – entendidas como negativas – da disputa político-partidária (NUNES, 1997). Assim, neste período democrático, a administração paralela ganha força e predomínio no ambiente da administração pública brasileira.

Com isso, as decisões das políticas públicas foram tomadas em uma arena distante dos órgãos de representação partidária, e foram conduzidas exclusivamente pelo Executivo, por uma tecnoburocracia insulada das pressões externas e políticas, que compartilhavam de uma visão negativa da atividade política.

Do mesmo modo que o segundo governo Vargas fortaleceu a prática da administração paralela, o governo de Juscelino Kubitschek trouxe a estratégia do insulamento burocrático para primeiríssimo plano. Para implementar seu projeto de governo de promoção do desenvolvimento via industrialização, Juscelino Kubitschek (JK) combinou, tal qual Getulio Vargas, a gramática do insulamento com a do clientelismo. Assim, tendo como principal pilar o processo de industrialização, JK criou, paralelamente à administração já existente, um amplo aparato burocrático descentralizado e especializado. Tais agências eram responsáveis tanto por formular como implementar as políticas e estavam livres das pressões políticas externas e clientelistas (NUNES, 1997; REZENDE, 2004).

O maior entrave introduzido pelo insulamento burocrático ao processo democrático refere-se, justamente, ao distanciamento que ocorre entre arenas de representação e a dinâmica do processo decisório, ficando este restrito apenas a um corpo burocrático. A dinâmica de formulação das políticas públicas era deliberadamente protegida do controle e ações do Congresso e fechada ao debate público (NUNES, 1997, p. 113). Suprime-se na prática, neste contexto, o controle institucional via pesos e contrapesos.

2.3. Os militares no poder: a singularidade do arranjo político e as especificidades do processo decisório

Com o golpe de 1964, o autoritarismo volta à cena. O regime militar inicia-se em 31 de março de 1964 quando, por meio de um golpe militar, João Goulart é deposto e Humberto de Alencar Castelo Branco assume a Presidência da República por votação indireta do Congresso Nacional, realizada em 15 de Abril de 1964.

No novo regime, a centralização política em torno do Executivo é reforçada, situação essa intensificada com o enfraquecimento do Congresso e dos partidos políticos. Com isso, desequilibrou-se a força entre os poderes: de um lado, assiste-se um Executivo com amplos poderes legislativos – recorrendo a decretos-leis e atos institucionais para exercer o poder de governo – e de outro, a um Legislativo esvaziado de suas funções e prerrogativas.

Assim, o regime militar brasileiro foi marcado por uma inegável ambigüidade conceitual, pois desde o primeiro presidente, Humberto de Alencar Castello Branco, até o último,

João Baptista de Oliveira Figueiredo, o regime nunca se reconheceu como uma ditadura. Oficialmente, era o Congresso que escolhia os presidentes, mas, de fato, este apenas confirmava a escolha do alto comando das Forças Militares. Não se tratou também de uma ditadura pessoal, mas sim de “um condomínio em que um dos chefes militares – general de quatro estrelas – era escolhido para governar o país com prazo definido” (FAUSTO, 2002, p. 283).

O período foi marcado pelo forte crescimento econômico – o chamado “Milagre Econômico” – e pela conseqüente crise deste modelo de desenvolvimento, que contribuiu para o enfraquecimento do regime e o posterior retorno da Democracia no Brasil.

No que se refere às relações Estado-sociedade, o regime militar brasileiro caracterizou-se por apresentar o predomínio de duas formas de intermediação de interesses: o corporativismo de Estado (analisadas por O’Donnell, 1987 e Diniz, 2000) e as práticas informais dos “aneis burocráticos” (estudadas por Cardoso, 1975). Tais mecanismos são condizentes com a principal prioridade do governo militar, qual seja, o crescimento econômico pautado, entre outras iniciativas, na expansão da indústria nacional. Diante desta estratégia de governo, redes de intermediação foram estruturadas para articular burocracia e empresariado. Em alguns casos formam-se redes formais, concretizadas por meio de estruturas corporativistas; em outros, redes informais, assentadas no modelo dos “aneis burocráticos”. Uma outra gramática também esteve fortemente presente durante o regime e marcou a dinâmica decisória: o insulamento burocrático.

As seções seguintes irão apresentar as diretrizes políticas e econômicas do governo militar e analisar a gramática política que pautou as relações Estado-sociedade na época. Deve-se frisar que uma ênfase maior será dada ao período que compreendeu o governo de Ernesto Geisel (1974-1979), por ter sido diante deste contexto político que se formulou o Proálcool.

2.3.1 As diretrizes político-econômicas e o funcionamento das instituições

Kinzo (2001) explica que o regime militar brasileiro foi estruturado sobre alicerces singulares, destacando-se a natureza das instituições políticas sob as quais o regime funcionava:

Por um lado, tratava-se de um regime tipicamente militar no sentido de que as Forças Armadas, enquanto instituição, passavam (...) a dirigir o país. (...) Por outro lado, tratava-se de uma situação que manteve em funcionamento os mecanismos e procedimentos de uma democracia representativa: o Congresso e o Judiciário continuaram em funcionamento, a despeito de terem seus poderes drasticamente reduzidos e de vários de seus membros serem expurgados; manteve-se a alternância na presidência da República; permaneceram as eleições periódicas, embora mantidas sob controles de várias naturezas; e os partidos políticos continuaram em funcionamento, apesar de a atividade política ser drasticamente limitada. Em síntese, era um arranjo que combinava traços característicos de um regime militar autoritário com outros típicos de um regime democrático (KINZO, 2001, p. 2).

Assim, com o golpe, aumentaram-se os poderes do Executivo e deixaram de existir os partidos que surgiram no fim do Estado Novo e que representavam as diferentes opiniões públicas. Estabeleceu-se o sistema bipartidário, que agrupou na Aliança Renovadora Nacional (ARENA) os partidários do regime e no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), os da oposição (FAUSTO, 2002).

O período militar também marcou a ocorrência do chamado "milagre econômico", que ocorreu entre 1969 e 1973, e produziu expressivo crescimento econômico (entre 1968 e 1973 a taxa média anual de crescimento foi de 11,1%⁷) com taxas relativamente baixas de inflação. O milagre deveu-se a uma ampla disponibilidade de recursos internacionais (o que elevou significativamente a dívida externa), ao aumento dos investimentos estrangeiros no Brasil e ao crescimento da importação de bens de capital e petróleo (HERMANN, 2005, p. 95).

⁷ Fonte: HERMANN, Jennifer, "Reformas, endividamento externo e 'milagre' econômico (1964-1973)", In: GIAMBIAGI et al, Economia brasileira contemporânea (1945-2004), Campus, 2005, p.71.

Contudo, o “milagre econômico” não perdurou durante todo o regime. Em meados da década de 1970 passam a se evidenciar os limites do modelo de desenvolvimento promovidos nos anos anteriores. As dificuldades ocorrem diante de um cenário internacional conturbado, marcado por eventos significativos: os dois choques do petróleo (caracterizados pelo forte aumento do insumo em 1973 e 1979) e o aumento da taxa dos juros dos Estados Unidos entre 1979-1982⁸. Frente à forte dependência externa da economia brasileira, seja à importação do petróleo, seja à captação de recursos externos, esses eventos afetaram diretamente o seu desempenho e colocou em xeque o modelo adotado (HERMANN, 2005, p.94).

Esse cenário promoveu a deflagração da “crise da dívida”, que dominou a realidade econômica não apenas do Brasil, mas da maioria dos países latino-americanos. O lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em 1974 representa a resposta do então presidente, Ernesto Geisel, aos efeitos da crise. Seu objetivo principal era ampliar a produção de insumos básicos e de bens de capital e priorizar o aumento da capacidade energética (FONSECA & MONTEIRO, 2008, p. 1)

Entre as estratégias do II PND para reduzir a dependência externa da economia brasileira ao exterior, situa-se o investimento na capacidade interna de produção de insumos combustíveis, capazes de substituir a importação do petróleo. É neste contexto que o Proálcool é formulado.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi, provavelmente, o mais amplo programa de intervenção estatal de que se tem notícia no país, e que transformou significativamente o parque industrial brasileiro com a implantação de um polo de insumos básicos e de bens de capital (MANTEGA, 1997, p. 3)

Ademais, evidenciava-se um modelo de desenvolvimento assentado na expansão industrial por meio do apoio ao capital privado nacional. Segundo Fishlow (1998):

⁸ Em dezembro de 1973 os países membros da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) promoveram o “primeiro choque do petróleo”, gerando um aumento significativo do preço do insumo, que saltou de US\$2,48 em 1972 para US\$13,60 em 1978. Um segundo choque ocorre em 1979, de modo que o preço do barril no mercado internacional saltou para US\$30,03 em 1979 e para US\$35,69 em 1980. E, em decorrência dos efeitos deste novo choque do petróleo, os bancos centrais dos países industrializados elevaram as taxas básicas de juros (HERMANN, 2005, p.97).

Anunciava-se que o novo estilo de expansão industrial mantinha as empresas privadas em situação favorecida, deliberadamente em detrimento das empresas estrangeiras. A capacidade do capital privado nacional de participar de empreendimentos de grande escala seria fortalecida (FISHLOW, 1988, p. 152).

Com isso, inicia-se um importante processo de aproximação entre o governo e o empresariado nacional, que passa a receber o foco das atenções e investimentos governamentais. Segundo Mantega (1997), o II PND “fortaleceu a posição dos empresários brasileiros, dando-lhes um lugar ao sol no setor de bens de capital” (MANTEGA, 1997, p. 5). Como será visto na seção seguinte, essa aproximação com o empresariado irá fortalecer as redes de interesses entre o setor empresarial e o governo, dando o tom da dinâmica de intermediação de interesses do período militar.

O governo Geisel, além de representar o início da crise do milagre econômico, marca também o início da abertura política do Brasil e do aumento da insatisfação popular contra o regime, intensificados pelos efeitos da crise. Com efeito, é diante desse cenário de crise que crescem as pressões pela democratização.

Com o aumento brusco das taxas internacionais de juros acompanhado da elevação do preço do petróleo, perdeu-se o alicerce que sustentava a economia brasileira, o que criou um ambiente econômico no qual era praticamente impossível controlar os ímpetus da população, já expressos por meio de protestos e greves expressivas, e adiar o processo de democratização. É, portanto, também sob o governo Geisel que se inicia a abertura política, chamada de distensão, que visava à liberalização política de maneira controlada.

Em 1979 é aprovada a lei que restabeleceu o pluripartidarismo no País. A ARENA mudou seu nome para Partido Democrático Social (PDS) e o MDB acrescentou a palavra “partido” a sua legenda, passando a ser PMDB. Muitos outros partidos surgiram, o que refletia as diferentes facetas da oposição: foram fundados o Partido dos Trabalhadores (PT), liderado pelo sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva, e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) sob a liderança de Leonel Brizola. Em 1983 foi criada a Central Única dos Trabalhadores (CUT), identificada com os ideários políticos do PT. E em 1982 ocorreram as primeiras eleições diretas a governadores de Estados que, conforme

Abrucio (2002), “modificaram a estrutura de poder do país (...), passando da liberalização à democratização (...)” (ABRUCIO, 2002, p. 90).

É durante o próprio regime militar que começaram a se reorganizar as forças sociais fora do eixo corporativista: o novo sindicalismo, as comunidades eclesiais de base e os movimentos sociais urbanos emergem como representantes autônomos da sociedade civil, atuando como fonte das mudanças que serão feitas pela Constituição de 1988.

É neste contexto que em 1984 iniciou-se o “Movimento das Diretas Já”, com a participação ativa da oposição e com grande apoio popular. Porém, para a sua realização, era necessário que a emenda Dante de Oliveira, que garantiria as eleições diretas para Presidente, fosse aprovada pelos congressistas, o que não ocorreu. Dessa forma, a escolha do novo presidente coube novamente ao Colégio Eleitoral, por meio do voto indireto, fazendo uso do sistema eleitoral desenhado pelo regime autoritário.

Finalmente, a oposição chegava ao poder, com a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República, e de José Sarney para vice, em 15 de janeiro de 1985. No entanto, o novo presidente eleito não tomou posse: Tancredo adoeceu e acabou por falecer no dia 21 de abril de 1985. Assim, Sarney tornava-se o novo Presidente do Brasil. Em 1988, aprovou-se uma nova Constituição para o Brasil, que restabeleceu os princípios democráticos. E em 1989 ocorreram as eleições diretas para Presidente.

2.3.2. Entre o oficial e o oficioso: o corporativismo bipartite e os aneis burocráticos na dinâmica do processo decisório

Quando os militares assumem o poder em 1964, eles se deparam com o seguinte cenário: fragmentação da administração pública, diversidade de procedimentos e ausência de canais formais de comunicação entre os órgãos do Estado e os atores sociais. Este ambiente administrativo aliado à centralização decisória e ao enfraquecimento da instância político-partidária promove a estruturação de mecanismos informais para reger as relações entre o Estado e a sociedade, configurando o que Cardoso (1977) denominou de “aneis burocráticos”, e se referem a um modelo informal de organização dos grupos da sociedade civil por meio do qual estes interagem com a administração pública, fazendo valer seus interesses.

Diniz (2000) explica, por sua vez, que no regime militar acentua-se também o padrão insulado e fragmentado de negociação entre as elites empresariais e estatais. Assim, ao lado das práticas informais de “negociação”, o modelo corporativo bipartite é acentuado, enquanto são ampliadas as formas de repressão sobre sindicatos e demais representações populares (DINIZ, 2000, p. 36).

É no bojo desse movimento que são criados os conselhos técnicos com representação empresarial, tais como o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Conselho Interministerial de Preços (CIP), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). Como será visto no capítulo 4, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) foi o principal centro de decisão do Proálcool.

A estratégia de descentralização, intensificada com JK, também foi ampliada e manteve seu posto de destaque durante o regime militar. O modelo de desenvolvimento conduzido pelos militares ampliou a intervenção estatal em setores econômicos favoráveis ao aprofundamento da industrialização nacional. Assim, assistiu-se à expansão do aparato estatal, por meio da criação de fundações, autarquias e empresas estatais, que deveriam atuar em setores da economia considerados estratégicos para a realização do ímpeto desenvolvimentista (REZENDE, 2004, p. 55).

Contudo, o processo de expansão não ocorreu ao lado da criação de mecanismos de controle das ações da administração indireta. Ampliou-se, assim, a fragmentação da administração pública, a descentralização do processo decisório e aumentou-se o poder das burocracias setoriais que se encontravam insuladas (REZENDE, 2004, p. 56-7).

Esse cenário criou os alicerces para a consolidação de um mecanismo informal de intermediação de interesses que Cardoso (1977) denominou “aneis burocráticos”:

(...) pelo qual se define que a administração pública é supletiva aos interesses privados e esses fluem, nas suas relações com o Estado, através de teias de cumplicidade pessoais (...). A teia de cumplicidades era mais difusa, mais orientada para relações e lealdades pessoais que tornavam cúmplices desde o vereador, o deputado, o funcionário de uma repartição pública, o industrial, o comerciante ou o banqueiro ou até o ministro, quando não o próprio presidente. A partir desse ‘sistema’ as decisões eram tomadas e implementadas (CARDOSO, 1977, pp. 99-100).

Em seu livro *Autoritarismo e Democratização* (1975), Cardoso desenvolve a tese que o padrão de relações Estado-sociedade do período do regime militar está pautada na aliança do Estado com o “empresariado- classe média”, formada pelos representantes da empresa privada, da empresa pública e da indústria internacional. Ou seja, tratava-se de uma aliança entre o Estado e os representantes do “capitalismo moderno”.

Essa aliança justificava-se pelos interesses do projeto político do governo militar, qual seja, o crescimento econômico, principalmente pelo aprofundamento do processo de substituição de importações. Com efeito, ter os representantes do capital nacional e internacional como aliados era coerente com os ímpetus do governo, assentado no desenvolvimento econômico, não havendo, portanto, lugar para a representação da classe trabalhadora: “(...) no geral o estado atual garante a dominação do empresariado sobre a de outras classes e assegura a reconstituição e o funcionamento dos mecanismos de acumulação” (CARDOSO, 1975, p. 179). As Forças Armadas, que ascendem ao poder com o Golpe de 1964 atuavam, por meio de sua burocracia técnica, como o eixo central que regia estas relações entre o Estado e sociedade.

De fato, no novo regime instaurado – tal qual já vinha ocorrendo no governo de JK – a tecnocracia teve o seu poder fortalecido, de modo que as decisões de Estado eram sempre imbuídas do discurso da “racionalidade”, da “neutralidade” e da busca constante pelo desenvolvimento e crescimento econômico. Logo, com o propósito de tomar as decisões mais técnicas possíveis, acima “de interesses particularistas” (CARDOSO, 1975, p. 183), há a ascensão do governo dos técnicos, formada por renomados economistas responsáveis pelas decisões estratégicas no âmbito econômico, cujas ações não estavam sujeitas aos controles sociais e institucionais (pesos e contrapesos). Como a questão econômica tornou-se a questão central do governo militar, o tecnocrata assumiu, assim, importante papel na arena política: “o regime se caracterizou por uma espécie de delegação da política para a economia e, nesta, pela emergência do tecnocrata como personagem político” (CARDOSO, 1975, p. 202).

Em sua análise, o sistema político e as decisões de governo são regidos por esses “aneis”, informais e ligados a distintos interesses sociais, que cortam as estruturas das relações de modo que parte da burocracia pública (formada pelos dirigentes das empresas públicas e pelos tecnocratas dos ministérios e demais órgãos públicos) é “cooptada”

pelos interesses dos representantes das burocracias privadas, composta pelos funcionários das empresas nacionais e multinacionais. Assim, os órgãos do Estado emergem como aparato político por meio dos quais parcela restrita da sociedade alcança a esfera de poder, ou seja, tem acesso à arena de decisão (CARDOSO, 1975, p. 182).

Neste modelo de intermediação de interesses não há espaço, portanto, para a representação político partidária, nem para a introdução de espaços institucionais e formais de contestação e participação. Portanto, o sistema de partidos e demais formas de pressão e organização da classe média ficaram à margem da dinâmica de decisão, passando a depender, para fazer valer seus interesses, de alianças e contatos com os tecnocratas e grupos militares que estavam no poder (CARDOSO, 1977, p. 55).

É nesta linha de argumentação que Cardoso (1975) distancia o modelo dos “aneis burocráticos” das práticas de *lobby*. Os *lobbies*, para o autor, são práticas de pressão por meio das quais grupos organizados de poder, cujos interesses e objetivos são bem claros e definidos, influenciam a dinâmica das decisões de Estado que, por sua vez, conta com uma burocracia moderna e também bem organizada (1977, p. 99). No caso dos *lobbies*, os canais de influência são formais e institucionalizados, já nos “aneis burocráticos” a dinâmica das relações é informal, instável e regida pela “cumplicidade” das relações pessoais. Ademais, na dinâmica dos aneis nem sempre há a participação de grupos de representação de interesses coesos e bem organizados: os interesse sociais que se fazem representar nos aneis burocráticos são heterogêneos, perenes, e podem se referir a “um interesse específico, que pode unir, momentaneamente ou, em todo caso, não permanentemente, um ‘círculo de interessados’ na solução de um problema” (CARDOSO, 1975, p. 208).

Em síntese, a tese central do autor é que no governo militar houve a formação de um novo arranjo político, informal e pautado em “lealdades pessoais”, por meio do qual parte dos representantes da sociedade civil era capaz de “cooptar” e influenciar as decisões de Estado e, vale lembrar, desde que estas caminhassem ao encontro do projeto do governo voltado ao crescimento econômico. Com este novo arranjo, não há espaço para a manutenção das práticas de participação democrática, cerceadas com o Golpe de 1964 (CARDOSO, 1975, p. 184).

Este modelo de intermediação de interesses, que limita os alcances da participação no processo decisório a um grupo limitado da sociedade civil e que justifica todas as decisões como técnicas, desqualificando, portanto, o debate político e eliminando os pesos e contrapesos que fiscalizam as decisões tomadas, caracteriza o que Cardoso denomina de “autoritarismo burocrático” (CARDOSO, 1975, p. 186). Em sua análise, o maior risco derivado das decisões tomadas neste contexto do autoritarismo burocrático é que seus resultados sejam favoráveis apenas aos atores que participaram da dinâmica do processo decisório, isto é, aos tecnocratas e aos empresários, por estas não estarem abertas ao escrutínio público.

Essa análise do “autoritarismo burocrático” aproxima-se da abordagem desenvolvida por O’Donnell (1987) em seus estudos sobre os regimes autoritários introduzidos na América Latina a partir da década de 1960 (no Brasil e na Argentina na década de 1960, e no Uruguai e Chile na década seguinte), aos quais denominou “Estados Burocráticos Autoritários”.

Com o propósito de diferenciar essas novas formas autoritárias que emergiam na América Latina das manifestações de outros estados autoritários, como o fascismo e o populismo, O’Donnell (1987) propõe-se a analisar suas especificidades econômicas e sociais e as características das alianças políticas por eles promovidas.

Entre as principais características identificadas, O’Donnell (1987) verifica que no Estado Burocrático Autoritário as posições de comando e decisão são ocupadas por indivíduos cujas carreiras foram bem sucedidas em organizações altamente burocratizadas – seja nas Forças Armadas, seja em grandes empresas e corporações. Assim, por ser um governo cuja cúpula é ocupada por profissionais bem sucedidos e altamente técnicos, assiste-se à ascensão da tecnocracia às esferas de poder. Com isso, as decisões são imbuídas do discurso da “escolha técnica”. Ademais, são sistemas de exclusão política, uma vez que os canais de acesso ao Estado estão fechados à participação popular, seja por meio da repressão, seja pelo controle por parte do Estado das ações dos sindicatos. No Estado Burocrático Autoritário busca-se promover o desenvolvimento capitalista, por meio do acirramento do processo de industrialização. Com este propósito em primeiro plano, trata-se também de um sistema de exclusão econômica, pois são

transferidas para um futuro incerto as aspirações de participação econômica da população (O'DONNELL, 1987, p. 21).

Em outro artigo, O'Donnell (1998) desenvolve o estudo dos estados burocráticos autoritários da América Latina a partir da análise de sua vertente corporativista e verifica que as características do corporativismo que se manifestam nestes países os diferenciam do corporativismo desenvolvido no período dos governos populistas e fascistas.

Fato a ser destacado é que, apesar de haver uma grande aproximação entre a descrição do Estado Burocrático Autoritário desenvolvida por O'Donnell (1987) com as características do Estado Autoritário brasileiro do pós 1964 analisadas por Cardoso (1975), este não identifica nas relações Estado-sociedade do Brasil práticas corporativistas. Diniz (2000), tal qual O'Donnell, também considera que o modelo corporativista, em sua vertente bipartite, se fez presente durante os anos do governo militar (DINIZ, 2000, p. 36).

A estrutura corporativista distancia-se da prática dos anéis burocráticos descrita por Cardoso (1975). No corporativismo, sob o controle do Estado, as classes se organizam e são devidamente representadas nos canais institucionais de participação. No caso dos anéis burocráticos, que não são um instrumento formal de pressão da sociedade sobre o Estado (CARDOSO, 1975, p. 208), as classes, mesmo as dominantes, não se organizam como uma forma social. Os membros das classes que participam da arena política “a ela se integram *quae personae* e não como ‘representantes’ de suas corporações de classe” (CARDOSO, 1975, p. 208). O canal de pressão e articulação não é institucional, mas sim vinculado a indivíduos e a interesses circunstanciais: “com isto assegura-se a cooptação (e não representação) limitada da sociedade civil e sua extrema debilidade como força política autônoma” (CARDOSO, 1975, p. 209). Com efeito, quando há a remoção de algum funcionário de um determinado “anel”, provoca-se uma grande desarticulação das arenas de influência, afetando, diretamente, o processo decisório.

Resumidamente, pode-se afirmar que há duas visões centrais que analisam a dinâmica do processo decisório no período militar. Autores como Diniz (2000) e O'Donnell (1987) consideram que houve o predomínio de práticas corporativas. Trata-se de um modelo no qual, sob o comando do Estado, as classes empresariais organizadas influenciam o

processo decisório, e as classes sociais são excluídas. Por tal razão, é denominado, por Diniz, corporativismo bipartite, e por O'Donnell, bifronte. Por sua vez, para Cardoso (1975), houve o predomínio de práticas de influências informais, pautadas não em interesses organizados de classe, mas sim em interesses circunstanciais. A formação de teias pessoais de cumplicidades dá a base para esse sistema, e não a institucionalização da representação, como ocorre no corporativismo.

2.4 A Constituição de 1988: a celebração do Estado Democrático de Direito e a inflexão nas relações Estado-sociedade

A oposição ao regime militar chega finalmente ao poder quando, por meio do voto indireto, em 15 de janeiro de 1985 Tancredo Neves é eleito Presidente da República. Com sua morte, seu vice, José Sarney, toma posse em 15 de março de 1985, dando início ao período denominado Nova República. Seu governo foi marcado, essencialmente pelo processo da retomada do Estado Democrático de Direito no Brasil, cujo marco central foi a celebração da Constituição Federal em 1988, que restabeleceu os princípios democráticos no País.

A Constituição de 1988 representa um “divisor de águas” nas relações Estado-sociedade no Brasil, pois incorpora na estrutura institucional diferentes mecanismos de participação, seja por meio da previsão de representatividade social em estruturas de decisão, seja por meio da criação de instrumentos de democracia direta. Por ter ampliado a permeabilidade social nas decisões de Estado de maneira democrática e institucional, a Carta marca uma ruptura na tendência até então verificada, o que a leva a ter um significado de “conjuntura crítica”.

2.4.1 Antecedentes: a revitalização da sociedade civil e o processo de democratização

Conforme exposto no capítulo anterior, o Golpe de 1964, além de atribuir amplos poderes legislativos ao Executivo e reduzir as funções das Casas Legislativas, foi marcado também pelo cerceamento dos direitos políticos e pela contenção às manifestações populares.

Todavia, é diante desse contexto de forte repressão – e em particular a partir de meados da década de 1970 – que se assiste à ascensão de organizações civis de contestação, contrárias ao regime vigente e defensoras da liberdade política. A emergência desses movimentos esteve pautada na defesa de direitos sociais e políticos, na criação de novas formas públicas de apresentação das demandas sociais e na busca por maior autonomia na sua relação com o Estado. De fato, o impulso de formação desta “sociedade civil autônoma e democrática” (AVRITZER, 2007, p. 405) encontra-se justamente no ímpeto de protestar e lutar contra o regime autoritário.

Neste movimento de resistência, novos atores surgiram na cena política, estruturando formas de organização social e, conseqüentemente, novos espaços políticos. O novo sindicalismo emerge neste período, a partir da própria estrutura corporativista, reivindicando autonomia perante o Estado e novos direitos sindicais e trabalhistas (SADER, 1988; CARVALHO & LANIADO, 1989; MOREIRA CARDOSO, 2007, p. 365)⁹.

Neste período ocorre também uma ação progressista da Igreja Católica, cuja oposição ao regime militar acentuou-se a partir de 1968. A ação da Igreja Católica foi pautada por dois movimentos centrais: apoio e suporte às instituições não confessionais voltadas a combater o regime em vigor, e ações diretas por meio de organizações religiosas, com maior destaque à formação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). As CEBs correspondiam a pequenos grupos religiosos, vinculados cada um a uma paróquia, com o propósito de fomentar a liderança popular, encorajar a consciência política e promover a participação social (MAINWARING, 1987, pp. 8; 25).

Essa nova postura da sociedade civil é considerada emblemática por romper com a tradição anterior, fortemente marcada pela ausência de autonomia perante o Estado. Na

⁹ Vale lembrar que a estrutura dos sindicatos trabalhistas foi criada com Vargas, em 1930, sob o controle do Estado. Durante a experiência democrática de 1946-1964 os sindicatos atuaram ativamente. Moreira Cardoso (2007) explica que nesse período foram intensas as atividades grevistas, de modo que o sindicalismo atuou como um importante ator da cena pública nacional, associando-se a partidos políticos. Todavia, com a ditadura de 1964, assistiu-se a uma forte fragmentação dos sindicatos e um grande esvaziamento de seu poder de atuação, já que os militares proibiram as greves e nomearam interventores federais nos mais importantes sindicatos, cassando seus líderes (MOREIRA CARDOSO, 2007, p. 364).

análise de CHAUI (1988)¹⁰ a sociedade civil que emerge é mais articulada e autônoma, pois é composta pelos :

(...) movimentos sociais populares em cujo interior indivíduos, até então dispersos e privatizados, passam a definir-se, a reconhecer-se mutuamente, a decidir e agir em conjunto e a redefinir-se em cada efeito resultante das decisões e atividades tomadas. (...) Sujeito novo em ainda outro sentido, pois os traços anteriores revelam ser uma determinação decisiva desse sujeito histórico a defesa da autonomia dos movimentos, tendendo a **romper com a tradição sociopolítica da tutela e da cooptação e, por isso mesmo, fazendo a política criar novos lugares para exercitar-se** (CHAUI, 1988, pp. 10-11; grifo nosso).

É a partir, portanto, da década de 1970 que se assiste a um crescimento exponencial de associações comunitárias, que passam a pleitear políticas públicas sociais, tais como políticas de moradia, transporte, saúde e educação. Ademais, elas se caracterizaram por promover mobilizações públicas contra o desemprego, a favor de melhoria nas condições de trabalho e pela qualidade dos serviços públicos. Com efeito, assistiu-se a uma revalorização das práticas sociais do cotidiano popular, ofuscadas até então pela repressão do regime (SADER, 1988, p. 26).

Vários acontecimentos de expressão da insatisfação popular marcaram o início da efetiva participação popular na vida política. As greves para reposição salarial conduzidas pelos sindicatos a partir de 1978, a “Campanha das Diretas Já” de 1983 e os resultados eleitorais de 1982 são o produto concreto dessa inflexão.

As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental (DAGNINO, 2004, p.95).

Ademais, como relata Sallum Jr (2003a), logo no início do governo de José Sarney, uma série de leis que impediam a participação popular na atividade política foram alteradas. Ou seja, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, assistem-se a mudanças

¹⁰ Este texto de Chauí refere-se ao prefácio do livro de Eder Sader (1988), *Quando novos personagens entraram em cena*.

na estrutura institucional do Estado em prol da participação. No primeiro semestre de 1985 houve (1) a instituição de eleições diretas para presidente em dois turnos, (2) a realização de eleições diretas nas capitais dos estados e (3) representação política para o Distrito Federal na Câmara dos Deputados e Senado Federal, (4) extensão do direito de voto aos analfabetos e (5) estabelecimento da liberdade de organização partidária (SALLUM JR, 2003a, p. 38).

Esses eventos influenciaram o processo de redemocratização e os rumos seguidos pela Carta Constitucional de 1988, conforme será visto a seguir (AVRITZER, 2007; DAGNINO, 2004).

2.4.2 O processo Constituinte e a promulgação da Carta de 1988

Quando a redemocratização efetivamente entra na agenda política e a sociedade civil assume sua autonomia, a dinâmica de relação entre Estado e sociedade no Brasil começa a apresentar sinais de mudança. Assim, a Constituição de 1988 é um marco que celebra a inflexão das relações Estado-sociedade, que já vinha sendo gestada nas décadas que a antecederam.

Em um primeiro momento, a sociedade civil – por meio dos movimentos sociais – busca romper com a tradição de cooptação, assumindo, inicialmente, uma postura de autonomia e de contestação; já em uma segunda fase, durante o processo constituinte, sua postura é de negociação.

Essas transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil se expressam em novas relações entre eles: o antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para *uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da “participação da sociedade civil”* (DAGNINO, 2002, p. 13; grifos da autora).

A Carta de 1988, analisada não apenas do ponto de vista das resoluções e conquistas sociais presentes em seu texto final, mas também a partir do seu processo constituinte, é fruto desse forte movimento de mobilização social. Plínio de Arruda Sampaio (2009) explica que o processo para a elaboração da Constituição contou com a participação

ativa da sociedade por meio da forte pressão por ela exercida (ARRUDA SAMPAIO, 2009, p. 38).

Nos anos 1980, essas organizações, fruto da longa, penosa e perseverante resistência de alguns setores da população durante os Anos de Chumbo da ditadura, estavam fortalecidas e exigiam que a participação popular no processo de democratização fosse bem mais ampla do que o centro e a direita estavam dispostos a aceitar (ARRUDA SAMPAIO, 2009, p. 38).

Assim, a própria redação da Carta representou um marco institucional da participação social, pois foi permeada por emendas populares que apresentaram propostas ao texto constitucional. No discurso de promulgação da Constituição Federal, Ulisses Guimarães destacou o papel relevante da Constituição em romper com os padrões de tomada de decisão até então vigente:

A Assembleia Nacional Constituinte rompeu contra o *establishment*, investiu contra a inércia, desafiou tabus. (...) Foi de audácia inovadora a arquitetura da Constituinte, recusando anteprojeto forâneo ou de elaboração interna. O enorme esforço é dimensionado pelas 61.020 emendas, além de 122 emendas populares, algumas com mais de 1 milhão de assinaturas, que foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas, no longo trajeto das subcomissões à redação final. A participação foi também pela presença, pois diariamente cerca de 10 mil postulantes franquearam, livremente, as 11 entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, comissões, galeria e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente (...) (GUIMARÃES, U. Discurso de promulgação da Constituição Federal, 1988) .

Esse caráter participativo, que envolveu a constituinte e a própria atuação dos movimentos sociais ao longo do processo de democratização, permitiu que a Constituição de 1988 fosse, de fato, o marco tanto da restauração do Estado Democrático de Direito no Brasil, como da inauguração de um novo sistema de políticas sociais, rompendo com o caráter excludente das políticas sociais adotadas sob a égide do regime militar. É por esta razão que Ulisses Guimarães batizou a Constituição de 1988 de “constituição cidadã”.

Ou seja, além do fundamental restabelecimento dos direitos que dizem respeito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei e à participação nas decisões políticas, inscrevia-se na Carta também uma série de direitos sociais, com o objetivo de promover mais igualdade na

participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico do país (IPEA, 2009, p.9)

A Constituição de 1988 instituiu uma República Presidencialista, com bicameralismo e representação proporcional de listas abertas para eleição dos deputados federais, estaduais e vereadores. Para a eleição do Presidente da República, senadores, governadores e prefeitos definiu-se como sistema o majoritário. Inicialmente fora estabelecido que os cargos do executivo teriam um mandato de cinco anos, vedada a reeleição para o ano seguinte. Todavia, a emenda constitucional de revisão nº5, de 1994, reduziu de cinco para quatro anos o tempo dos mandatos executivos e a emenda constitucional 16, de 1997, previu a possibilidade de reeleição destes cargos para um único período subsequente (ANASTASIA & NUNES, 2006). Com efeito, desde sua promulgação, a Carta já sofreu várias alterações, recebendo mais de sessenta emendas constitucionais (ARANTES & COUTO, 2010, P. 551) A Constituição previu também a separação de poderes permitindo o controle via pesos e contrapesos. Deve-se mencionar ainda que com a Constituição de 1988, pela primeira vez na história do País, os analfabetos passaram a ter o direito de escolher seus governantes.

A Carta Magna inaugurou profundas alterações no campo social, introduzindo medidas de garantia de uma série de direitos sociais, ao permitir o acesso da população a determinados bens e serviços. No artigo 6º, do capítulo que discorre sobre os direitos sociais, estabeleceu-se como “direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados”¹¹. O artigo 7º, por sua vez, equiparou os direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos e estabeleceu o salário mínimo fixado em lei e nacionalmente unificado. A Constituição Federal favoreceu o caráter universal das políticas sociais e promoveu sua descentralização político-administrativa. Assim, são alteradas as normas e regras centralizadoras e são distribuídas as competências na gestão das políticas sociais entre a União, Estados e municípios.

A descentralização é acompanhada da criação de mecanismos institucionais de participação social, os conselhos de políticas públicas e as conferências, representando

¹¹ A Emenda Constitucional nº64, de 2010, inclui na redação os direitos à alimentação e à moradia.

canais institucionais e formais de “expressão de interesses e de representação de demandas e atores junto ao Estado” (JACCOUD, 2005, p. 373). A seguir serão exploradas essas inovações institucionais de participação introduzidas com a Constituição de 1988.

2.4.3 A Constituição de 1988 e a institucionalização da participação social

Ao buscar responder às demandas em torno da ampliação dos canais democráticos de participação social, a Constituição de 1988 criou mecanismos institucionais que permitiram o envolvimento direto dos atores sociais tanto no processo de decisão – por meio da introdução de princípios da democracia direta – como de controle das ações do Estado (JACCOUD, 2005, p. 374). Vários trechos do discurso de Ulisses Guimarães enfatizam a intenção dos constituintes de ampliar a atuação dos atores sociais:

O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar, pelo referendo, projetos aprovados pelo Parlamento. (...) A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador (ULISSES GUIMARÃES, discurso proferido na sessão de promulgação da Constituição Federal de 1988).

Por meio da garantia da participação de variados atores na deliberação das políticas públicas, a Constituição Federal procurou valorizar a participação social atribuindo-lhe um caráter de proteção e legitimação dos direitos sociais. Com efeito, no título VIII da Constituição Federal, que discorre sobre a Ordem Social, os artigos 194, 204, 206 e 227 versam sobre a participação social no processo de deliberação das políticas públicas:

Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VIII – caráter democrático, descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (CF, Da Ordem Social, artigo 194, parágrafo único).

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (CF, Da Assistência Social, artigo 204).

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei. (CF, Da Educação, artigo 206)

O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais (...) (CF, Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, artigo 227, parágrafo primeiro).

Na análise de Avritzer (2006, p. 35), os mecanismos de participação introduzidos pela Constituição de 1988 atribuem-lhe um caráter híbrido, pois ao lado das formas de representação – próprios da democracia representativa –, princípios da democracia direta também foram incorporados à Carta. No Capítulo IV, que discorre sobre os Direitos Políticos, três mecanismos de participação direta foram institucionalizados: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei.

A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular (CF, artigo 14).

O plebiscito ocorre quando a consulta à população antecede a elaboração de um ato legislativo ou administrativo. Por sua vez, o referendo permite que o eleitor aprove ou rejeite esses atos. Assim, o referendo ocorre após a discussão no Legislativo. E por meio da iniciativa popular, os cidadãos podem apresentar um Projeto de Lei para apreciação do Legislativo, desde que haja a obtenção de um número mínimo de assinaturas (ALVES, 2010, p. 230).

Tais mecanismos também estão previstos para os demais entes federativos e também nas regras do processo legislativo:

A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual (CF, Dos Estados Federados, artigo 27, parágrafo 4).

O Município reger-se-á por lei orgânica (...) e os seguintes preceitos: (...) XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (CF, Dos Municípios, artigo 29).

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (CF, Do Processo Legislativo, artigo 61, parágrafo 2).

Apesar de presentes na Carta, esses mecanismos de participação foram muito pouco utilizados. Até 2010, havia ocorrido apenas um plebiscito¹², um referendo¹³ e quatro iniciativas populares de lei.¹⁴

Todavia, se o uso dos mecanismos de democracia direta tem sido pouco freqüente, outra forma institucional de participação social no processo de deliberação das políticas públicas derivada da Carta de 1988 tem sido amplamente difundida: os conselhos de políticas públicas.

Os conselhos de políticas públicas são fruto das legislações específicas que regulamentam os artigos 194, 204, 206 e 227 da Constituição Federal citados anteriormente (AVRITZER, 2006, p. 38). São elas: Lei Orgânica da Saúde (LOS - Lei nº 8.080/1990), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742/1993), Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).¹⁵

¹² Ocorrido em 1993, convocado para que a população decidisse entre a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) (ALVES, 2010, p. 238)

¹³ Realizado em 2005, convocado para que a população se manifestasse a favor ou contra o Art. 35 do Estatuto do Desarmamento, que versava sobre a comercialização de armas de fogo no país (ALVES, 2010, p. 238).

¹⁴ Lei no 8.930, de 1994, que modificou a chamada lei de crimes hediondos (Lei no 8.072/1990); Lei no 9.840/1999 que modificou o código eleitoral (alteração da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997 e artigos do Código Eleitoral Brasileiro – Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965); Lei no 11.124/2005, que versou sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (ALVES, 2010, p. 238). E, a mais recente: Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, a chamada “Ficha Limpa”, que procura impedir que políticos com condenação na Justiça possam concorrer às eleições.

¹⁵ É importante frisar, contudo, que, no que tange à política urbana, a Constituição prevê a realização de planos diretores municipais em todas as cidades com mais de 20 mil habitantes (Da Política Urbana, artigos 182 e 183), porém não determina que haja a participação social. Esta, por sua vez, está amplamente prevista no Estatuto da Cidade.

Avritzer (2006) explica que, apesar das leis específicas preverem diferentes formas de participação, estas passaram a ser conhecidas, a partir da década de 1990, como conselhos. Em sua análise, os conselhos podem ser definidos como:

Instituições híbridas nas quais há participação de atores do Executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua. O formato institucional dos conselhos, em todas as áreas mencionadas, é definido por legislação local, ainda que os parâmetros para a elaboração dessa legislação sejam dados pela legislação federal. Todos esses conselhos adotam a paridade como princípio, ainda que a forma específica da paridade varie de área temática para área temática (AVRITZER, 2006, p. 39).

A partir da celebração da Carta de 1988, assistiu-se à institucionalização dos conselhos de políticas públicas em praticamente todas as políticas sociais no Brasil, uma vez que, com a descentralização das políticas sociais promovida pela Constituição Federal, os conselhos de políticas públicas tornaram-se legalmente indispensáveis para o repasse dos recursos federais para Estados e municípios. Portanto, por estarem presentes nas três esferas da Federação (União, estados e municípios), atuaram como elementos-chave para o processo de descentralização das políticas sociais.¹⁶ Gohn (2000) indica a importância dos conselhos para a mudança nas relações Estado-sociedade:

Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública pois, criam uma nova esfera social pública ou pública não-estatal. Trata-se de um **novo padrão de relações entre Estado e sociedade** porque viabilizam a participação de segmentos sociais na **formulação de políticas sociais**, e possibilitam à população **o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas** (GOHN, 2000, p. 178; grifos nossos).

Note-se que os conselhos gestores de políticas públicas estão vinculados às políticas públicas concretizadas em sistemas nacionais e suas atribuições estão legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva área governamental (como, por exemplo, o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Nacional

¹⁶ Note-se que, além dos conselhos de políticas públicas, há ainda os conselhos de programas, que são “vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu escopo e clientela (...). Exemplos são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar” (TATAGIBA, 2002, p. 49). Há ainda os conselhos temáticos: “sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual (TATAGIBA, 2002, p. 49)

de Educação e o Conselho Nacional de Assistência Social). No entanto, dado que sua regulamentação ocorre por lei específica, existe uma grande diversidade entre os conselhos, seja no número de membros e nos mecanismos de escolha dos representantes, seja no perfil dos segmentos representados. Essa característica atribui diferentes resultados na qualidade da sua representação (ALMEIDA, 2008, p. 18; TATAGIBA, 2002, p. 49). Vale frisar, contudo, que os representantes da sociedade civil são eleitos em fórum próprio, não sendo indicados por decisão unilateral dos governos (CICONELLO, 2008, p. 4).

Com efeito, Avritzer e Pereira (2005) salientam que os conselhos de políticas públicas complementam os alcances da democracia representativa, pois representam uma:

(...) instância intermediária de debate e deliberação que não significa a supressão das instâncias formais (o Poderes Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário representados por autoridades, funcionários e técnicos) e da atuação livre, autônoma e democrática da sociedade civil (AVRITZER & PEREIRA, 2005, p. 26)

Ao longo da década de 1990, foram criados inúmeros conselhos gestores, uma vez que, como mencionado, a legislação nacional obriga os municípios a criarem conselhos para o recebimento dos recursos federais¹⁷. A partir de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República assiste-se a estruturação de uma “nova geração de conselhos em torno de novos direitos e temáticas”, abordando temas como juventude, gênero, segurança alimentar e igualdade racial (CICONELLO, 2008, p. 5).

Além dos mecanismos de democracia direta e dos conselhos de políticas públicas, há ainda outro mecanismo institucional de participação estruturado a partir das diretrizes constitucionais: as Conferências de Políticas Públicas. As Conferências atuam de maneira complementar aos Conselhos, pois também se referem a um espaço de discussão sobre as políticas públicas. Trata-se de um espaço regular de deliberação (ocorrem a cada dois ou quatro anos), com o envolvimento de milhares de pessoas. Seus participantes atuam

¹⁷ GOHN (2000) indica que é de 1996 a legislação que determina que os municípios devem criar seus conselhos para o recebimento dos recursos destinados às áreas sociais. Assim, a maioria dos conselhos existentes foi criada a partir deste ano. A autora ilustra com o caso dos conselhos de educação: “em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas da educação, assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997; 305 entre 1994-96; e apenas 73 antes de 1991” (GOHN, 2000, p. 178).

na elaboração da agenda das políticas, definindo seus temas e prioridades. As agendas definidas serão posteriormente monitoradas pelos conselhos e também pelas diferentes representações da sociedade civil (CICONELLO, 2008, p. 6).

As conferências são organizadas pelos respectivos conselhos de políticas públicas e são iniciadas na esfera municipal, onde são debatidos os aspectos relativos à política e definidos os delegados que participarão das conferências estaduais e da conferência nacional (CICONELLO, 2008; MORONI, 2005).

Tal qual ocorrido com os conselhos, a partir de 2003, início da gestão de Lula, aumentou-se significativamente a realização de conferências nacionais, ampliando-se também os temas abordados.

2.4.4 De Sarney a Itamar: as câmaras setoriais como inovação na dinâmica de intermediação de interesses

É no governo Sarney que se inicia, de fato, a inflexão das relações Estado-sociedade no Brasil. Contudo, os ímpetus democráticos e anseios da população em prol de maior justiça social e de satisfação de suas demandas que permearam seu início de governo não foram acompanhados de um ambiente de estabilidade econômica. Ao contrário, a Nova República inicia-se em um contexto de forte crise, com quedas drásticas dos investimentos, recursos escassos e uma alta taxa inflacionária. Tornava-se, portanto, bastante laboriosa a tarefa de responder às demandas da população em um ambiente econômico desfavorável.

E, a despeito da Constituição Federal ter criado mecanismos institucionais de orientação nacional-desenvolvimentista¹⁸, esse período foi marcado pelo acirramento da crise do modelo de Estado varguista (iniciada nos anos da ditadura militar), com a redução drástica dos investimentos estrangeiros e pelo crescimento significativo das

¹⁸ Sallum (2003, p. 39) indica os princípios do nacional-desenvolvimentismo mantidos na CF88: ampliação das restrições ao capital estrangeiro, ampliação dos espaços para as atividades das empresas estatais, maior controle do estado perante o mercado, e aumento da estabilidade e dos benefícios para os servidores públicos.

transferências dos recursos nacionais para o exterior, em função dos serviços da dívida. Ademais, com o processo de democratização e o aumento da participação da sociedade civil cresceram também a insatisfação e os protestos ao modelo de desenvolvimento adotado, cujo caráter concentrador de renda intensificou as desigualdades regionais e sociais.

Nota-se, inclusive, uma nova postura do empresariado brasileiro que, ao identificar o esgotamento do modelo de intermediação de interesses que predominara no período do autoritarismo militar, passa a pleitear a redução do intervencionismo estatal e exigir medidas em prol da desregulamentação e abertura do mercado.

Com o fim do regime militar-autoritário, pareceu que o corporativismo, os “aneis burocráticos” e os “cartórios” deixaram de ser suficientes como garantias do controle exercido pelo empresariado pelo Estado (...) No correr da década de 80 foi tornando-se claro para o empresariado que a retomada do crescimento econômico e a redução das tensões sociais já não poderiam depender da presença dominante do Estado no sistema produtivo (SALLUM JR, 1999, p. 26).

Assim, a Nova República foi marcada pela adoção de uma série de medidas visando frear os efeitos drásticos do crescente aumento da inflação. Além da formulação de uma série de planos econômicos, o período representou também a estruturação de uma nova arena de intermediação de interesses: as câmaras setoriais.

As câmaras setoriais atuavam como arenas de negociação voltadas à estruturação de acordos em torno de políticas setoriais, apresentando aspectos do corporativismo social, por envolverem representantes setoriais, lideranças sindicais e técnicos governamentais. Criadas no último ano do governo Sarney, as câmaras setoriais tinham o propósito de atuar como instrumento de controle de preços, reunindo-se com a periodicidade semanal para autorizar seu reajuste.

Todavia, a institucionalização das câmaras ocorreu somente no segundo ano do governo Fernando Collor de Mello, por meio da Lei nº 8.178 de 1991, de iniciativa do deputado federal Aloízio Mercadante do Partido dos Trabalhadores de São Paulo, que estabeleceu regras sobre preços e salários. Elas são mencionadas no artigo 23º da lei, que define a obrigatoriedade da criação de um fórum tripartite com a responsabilidade de assessorar o Executivo na tarefa de monitoramento da flexibilização dos preços:

Art. 23. Serão constituídas, no prazo de trinta dias, câmaras setoriais destinadas a analisar a estrutura de custos e preços em setores e cadeias produtivas específicas para assessorar o Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento no monitoramento da flexibilização de preços. (...) § 2º As câmaras serão compostas por membros designados por portaria do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, representantes: a) do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; b) dos empregadores dos respectivos setores produtivos; c) dos trabalhadores dos respectivos setores produtivos ou das entidades sindicais nacionais (Lei nº 8.178 de 1991).

A partir da criação da Lei, as câmaras foram assumindo novas funções, indo além da tarefa de monitoramento de preços e avançando como arenas de decisão voltadas para a formulação e implementação de políticas industriais. Estas atuavam como um fórum permanente de negociação, cujos membros se reuniam até se construir um consenso sobre a questão, e a conseqüente celebração de um acordo que seria avaliado posteriormente em reuniões com periodicidade determinada. Quanto à sua estrutura de funcionamento, as câmaras eram organizadas em formas de Grupos de Trabalho definidos em torno dos principais temas em discussão, que variavam de assuntos como comércio exterior, tributação, relações capital/trabalho, abordando também questões particulares e pertinentes a cada setor (DINIZ, 1997, p. 158).

Fato relevante destacado por Diniz (1997) é que o processo de institucionalização das câmaras não representou um projeto isolado do Executivo, conforme o tradicionalmente verificado no Brasil. Ao contrário, foi o resultado de um esforço conjunto tanto de membros do Legislativo como de técnicos do Executivo, que buscavam desenvolver um mecanismo capaz de negociar medidas relativas a preços e salários da cadeia produtiva.

A autora ressalta, contudo, que a adesão da classe trabalhadora a esse modelo de negociação tripartite não foi unânime nem imediata. Se de um lado a Força Sindical, criada em 1991 e liderada por Luís Antonio Medeiros, apoiou imediatamente o modelo, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) relutou em participar das arenas de negociação, assinalando sua postura crítica ao governo Sarney. Todavia, com a institucionalização das câmaras no governo Collor e o acirramento da crise econômica no País, a CUT muda de postura e decide marcar sua presença nas câmaras setoriais. Vale lembrar ainda que a legislação das Câmaras Setoriais teve a autoria de Aloízio Mercadante, do Partido dos Trabalhadores, o que também pode ter influenciado a

mudança verificada. Desse modo, com a adesão das duas principais representações sindicais dos trabalhadores, as câmaras setoriais atuaram como importante instrumento de política industrial até 1995, ano em que deixaram de funcionar. Para ilustrar a importância assumida por este modelo de intermediação de interesses, em 1992 foram registrados 29 câmaras setoriais e 135 grupos de trabalho em funcionamento (DINIZ, 1997, p. 159).

Entre os vários acordos celebrados, o que se consagrou e obteve maior visibilidade foi o da indústria automotiva, assinado em 1992, e que teve o envolvimento de entidades representantes dos trabalhadores, montadoras, revendedores de veículos, produtores de autopeças, e membros do governo (DINIZ, 1997, p. 159).

Diniz (1997) explica que esse modelo de negociação esvaziou-se a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso, em função da postura da elite tecnocrática contrária à abertura de espaços amplos de negociação no aparelho estatal. O próximo capítulo irá, justamente, discorrer sobre o papel da tecnocracia na gestão de FHC.

2.5 Algumas considerações

Este capítulo procurou demonstrar, ao retomar a dinâmica das relações Estado-sociedade entre o período de Vargas até o regime militar de 1964, o peso institucional que a Constituição de 1988 exerceu na dinâmica do processo decisório no Brasil, representando uma verdadeira inflexão na lógica de participação.

Observou-se que nos anos que antecederam a celebração da Carta houve a combinação das quatro gramáticas políticas (cf. Nunes, 1997) e que o predomínio de uma perante as demais variavam de acordo com o contexto político do País. Assim, o primeiro governo de Vargas foi marcado fortemente pela introdução do corporativismo no processo de intermediação de interesses e pela manutenção do clientelismo, que atuava como um mecanismo essencial para controlar as oligarquias políticas. O universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático também foram introduzidos no seu primeiro governo, todavia, é no segundo governo Vargas e principalmente no governo de Juscelino Kubitschek que o insulamento burocrático, por meio da estruturação de uma administração paralela, adquire importância. Nesta experiência democrática, as relações Estado-sociedade também foram regidas pelo clientelismo (BRESSER-PEREIRA,

1997, p. 12). Já no período militar, o insulamento burocrático reassumiu seu papel de destaque na teia destas relações e conviveu com o fortalecimento das práticas corporativas (cf. Diniz, 2000 e O'Donnell, 1987) e também dos “aneis burocráticos” (cf. Cardoso, 1975).

A Constituição de 1988 busca romper com essa tradição, ao introduzir novos e democráticos mecanismos de participação, de modo a permitir que a população participasse da dinâmica decisória de maneira oficial e institucional e, acima de tudo, de maneira ampla, evitando que o acesso aos canais participativos estivesse restrito a apenas poucos e seletos grupos da elite brasileira. Verifica-se, também, nos primeiros governos democráticos, a construção de novos mecanismos de intermediação de interesses, semelhantes às práticas neocorporativas, assinalando, mais uma vez, uma ruptura com tradição de cooptação e controle social identificados na experiência do Corporativismo de Estado introduzido com Vargas.

É essencial frisar que a Constituição de 1988 foi um marco nas relações Estado-sociedade por introduzir institucionalmente canais democráticos de participação. Todavia, esse avanço institucional não significa, necessariamente, maior qualidade democrática e a garantia de que os direitos de participação serão, efetivamente, respeitados. É fato que houve avanços institucionais com a celebração da Carta, mas ainda há desafios a serem enfrentados para garantir a efetiva participação social e o aprimoramento da democracia praticada no Brasil.

Observamos, ao longo deste capítulo, como a estratégia política de cada governo influencia a dinâmica do processo decisório. O capítulo seguinte será dedicado, justamente, a analisar de que maneira as relações Estado-sociedade foram conduzidas nas gestões de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, e como suas estratégias de governo se articularam com este novo ambiente institucional.

CAPÍTULO 3 – O novo ambiente institucional e os governos FHC e Lula

Resumindo: estabilidade macroeconômica assentada na disciplina fiscal e monetária, com a continuidade do Plano Real; integração da economia brasileira ao mercado mundial; preponderância da iniciativa privada no setor produtivo, acompanhada pelo reforço dos instrumentos de regulação do Estado; constituição de uma infra-estrutura econômica e social moderna através de novas formas de parceria entre Estado, empresa e comunidade. Eis aí, no meu entender, os pontos fundamentais da agenda de reformas que temos pela frente (...) (FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, Discurso de Despedida do Senado, 1994).

Para repor o Brasil no caminho do crescimento, que gere os postos de trabalho tão necessários, carecemos de um autêntico pacto social pela mudança e de uma aliança que entrelace objetivamente o trabalho e o capital produtivo (...). Estamos em um momento particularmente propício para isso. Um momento raro da vida de um povo. Um momento em que o Presidente da República tem consigo, ao seu lado, a vontade nacional. O empresariado, os partidos políticos, as Forças Armadas e os trabalhadores estão unidos (LULA, Discurso de Posse, 2003).

Introdução

Este capítulo será dedicado a analisar de que maneira as gestões presidenciais de FHC e Lula lidaram com as mudanças institucionais introduzidas pela Constituição de 1988 no que se refere, principalmente, às relações entre Estado e sociedade.

Observa-se que as gestões de FHC foram dedicadas a manter e consolidar a estabilidade econômica advinda com o Plano Real, lançado no governo de Itamar Franco. Entre as medidas que nortearam esse projeto de governo destacam-se emendas constitucionais voltadas a alterar as diretrizes da Carta que resguardavam grande parte do modelo de orientação nacional-desenvolvimentista. Assim, seu governo foi marcado pelas reformas constitucionais e pela adoção de medidas visando à manutenção da estabilidade macroeconômica (COUTO & ABRUCIO, 2006). A partir desse conteúdo de governo assiste-se à adoção de uma nova governança, que influenciou tanto as relações entre Estado e sociedade, provocando mudanças na estrutura institucional e na dinâmica do processo decisório.

As relações Estado-sociedade foram marcadas tanto por meio de uma nova forma do Estado se relacionar com o mercado, buscando afastar-se fortemente do modelo nacional desenvolvimentista, como através da criação de uma nova figura institucional, o “público não-estatal”, por meio do qual a sociedade civil assumiria caráter preponderante na provisão de serviços sociais. Observa-se ainda que, durante os governos de FHC, a tecnoburocracia econômica foi insulada das interferências externas e assumiu papel de destaque nas principais decisões de governo. Revistar as diretrizes políticas e econômicas das duas gestões de FHC faz-se primordial, portanto, para entender de que maneira elas contribuíram para esta nova governança, moldada para responder às demandas das prioridades de governo.

Por sua vez, os dois governos de Lula tiveram como marcas principais a ampliação da participação da sociedade civil no processo decisório e a adoção da questão social como política prioritária de governo.

A questão social destaca-se na gestão Lula pela prioridade conferida ao tema, principalmente em função do envolvimento direto do presidente em sua adoção. Em função dessa relevância, o tema ultrapassou medidas de focalização e assumiu um

caráter que perpassou as demais políticas de governo sendo, pois, incorporado nas demais agendas e políticas públicas. É nesse sentido que políticas visando à melhoria da qualidade de vida e aumento do poder de consumo da população marcaram seus governos. Destaca-se também a formulação de políticas públicas que trouxeram o tema da inclusão social entre suas diretrizes. Neste sentido, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel é emblemático.

Já a participação social adota diversas facetas, seja pela priorização e ampliação de mecanismos da Constituição – como a realização de conselhos e conferências – , como também pela configuração de arranjos de negociação, próximos ao modelo neocorporativo, nos quais os diversos interesses estão representados no momento da formulação da política pública. De fato, a gestão de Lula diferencia-se também da de seu antecessor por ter trazido para o processo decisório atores sociais representantes dos múltiplos interesses da sociedade brasileira. Esse modelo de governança também esteve fortemente presente na formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel.

Deve-se frisar que as conquistas estruturais advindas das gestões de FHC (como a reorganização da burocracia federal e das finanças dos Estados e, acima de tudo, a consolidação da estabilidade econômica) criaram alicerces que permitiram que Lula conduzisse seu projeto de governo. É por tal razão que Hunter e Power (2007), ao comparar as duas gestões, apontam que os anos FHC foram dedicados às reformas enquanto que o governo de Lula teve como principal marca a estruturação de programas, em particular, os sociais. Assim, nesta nova gestão presidencial, assiste-se à inflexão na governança e no conteúdo de governo, alterando, portanto, a *politics*.

3.1 Os governos FHC: a estabilidade econômica e o emendamento constitucional

Fernando Henrique Cardoso (FHC) presidiu o Brasil entre 1995 e 2002, por dois mandatos consecutivos. Na prática, sua gestão iniciou-se antes mesmo de assumir a Presidência, mais especificamente em maio de 1993, quando é nomeado Ministro da

Fazenda, lança o Plano Real (em fevereiro de 1994) e assume informalmente a função de “Primeiro Ministro” do governo de Itamar (LOUREIRO, ABRUCIO & ROSA, 1998, p. 55).

O Plano Real refere-se a um plano econômico assentado em três eixos: ajuste fiscal, reforma monetária e indexação completa da economia (GREMAUD, 2007, p. 449). Esta última foi responsável pela instituição de uma moeda paralela, o URV (Unidade Real de Valor), que preparou o ambiente econômico para o lançamento de uma nova moeda ancorada no dólar, o Real, por meio do qual se chegou à tão almejada estabilidade monetária, encerrando uma trajetória inflacionária de grandes proporções.

O sucesso advindo com o Real permitiu que se construísse uma coalizão partidária de sustentação para a agenda de governo de FHC. O clima nacional (“*national mood*”, cf. Kingdon 1995) era favorável à manutenção das conquistas do Real, de modo que estar associado a essa bandeira era sinônimo de responsabilidade política e de popularidade. A aliança formada para a candidatura de FHC à Presidência era constituída pela chapa PSDB-PFL (presidência e vice-presidência) e PTB, com adesões posteriores do PMDB e PPB¹⁹. Essa coalizão garantiu ao novo governo uma sustentação parlamentar de aproximadamente 75% das cadeiras na Câmara e no Senado, ou seja, uma maioria congressual suficiente para conduzir as reformas estruturais e emendas constitucionais com os quais o novo governo se comprometera (COUTO & ABRUCIO, 2003, p. 276).

Nestes anos de gestão, FHC esteve empenhado em romper com o legado do Estado varguista, tomando como princípio norteador, na análise de Sallum Jr (2003a), o liberalismo econômico, pautado na redução da intervenção do Estado na economia. No discurso de despedida do Senado, proferido em 1994, FHC deixa clara esta intenção:

Eu acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na História do Brasil. **Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas — ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista.** (CARDOSO, Discurso de Despedida do Senado, 1994; grifos nossos).

¹⁹ PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira; PFL: Partido da Frente Liberal (em 2007 foi refundado, passando a chamar Democratas – DEM); PTB: Partido Trabalhista Brasileiro; PPB: Partido Progressista.

E, para a condução dessa empreitada, seria necessário empreender uma reforma do Estado no País, reforma esta que marcou principalmente o seu primeiro governo e se apoiaram em reformas constitucionais:

(...) No final da "década perdida", os analistas políticos e econômicos mais lúcidos, das mais diversas tendências, já convergiam na percepção de que o Brasil vivia, não apenas um somatório de crises conjunturais, mas o fim de um ciclo de desenvolvimento de longo prazo. (...) E que a **abertura de um novo ciclo de desenvolvimento colocaria necessariamente na ordem do dia os temas da reforma do Estado** e de um novo modo de inserção do País na economia internacional (CARDOSO, Discurso de Despedida do Senado, 1994; grifos nossos).

Como base nessas intenções, dois temas centrais predominaram na agenda de governo do primeiro governo FHC, quais sejam, a estabilização monetária e as reformas constitucionais (COUTO & ABRUCIO, 2003, p. 275). E, a partir dessas prioridades, os anos FHC foram marcados pelas seguintes medidas de cunho "liberal moderado" (cf. Sallum Jr, 2003): ampliação das funções de regulação econômica acompanhada da transferência das atividades empresariais para a iniciativa privada, participação e transferência da execução de algumas políticas sociais para a sociedade civil, equilíbrio das finanças públicas, redução dos incentivos diretos às empresas privadas e adoção de medidas de promoção à inserção da economia nacional no cenário econômico internacional (SALLUM JR, 2003, p. 44).

Em seu segundo governo, FHC procurou transitar da agenda da estabilidade econômica, para a retomada do crescimento, bandeira esta que não logrou os resultados almejados (COUTO & ABRUCIO, 2003, p. 283). A crise cambial vivenciada logo no início de seu segundo mandato impediu a mudança do modelo econômico adotado, assistindo-se, assim, em seu segundo governo, à manutenção do fiscalismo em detrimento da agenda de crescimento.

Para além das medidas de cunho "liberal moderado", sua gestão também apresentou uma importante vertente social-liberal, em função do conjunto de reformas sociais conduzidas em seu governo, que envolveram tanto a dimensão da universalização dos serviços sociais, como da focalização de algumas políticas públicas.

Quanto às relações Estado-sociedade, três movimentos principais marcaram sua gestão. De um lado, o governo de Fernando Henrique inovou ao institucionalizar o "público não-

estatal” na implementação das políticas sociais, indo ao encontro da intenção de transferir para a sociedade a execução destas políticas – este movimento insere-se nas ações da reforma do Estado, tema que esteve presente na primeira gestão FHC.

Assistiu-se também a uma redefinição nas relações entre Estado e mercado, a partir da transferência de parte do patrimônio estatal ao setor privado, por meio das privatizações.

Ademais, considerando que se priorizou em sua agenda de governo o tema da estabilidade monetária, houve uma concentração de grande parte do processo decisório nas mãos da tecnocracia econômica, o que distanciou essas decisões do escrutínio público.

O propósito das próximas seções é justamente explorar essas especificidades da governança dos anos FHC, que pautaram as relações Estado-sociedade e a dinâmica do processo decisório.

3.1.1 A economia como prioridade de governo

A mudança no padrão de desenvolvimento do Brasil foi um dos principais eixos que orientaram o governo FHC e, considerando que a Constituição de 1988 resguardava grande parte desse modelo, pode-se afirmar que o seu governo empenhou-se na aprovação de uma série de emendas constitucionais visando implementar mudanças na Carta. Explica-se.

O ordenamento institucional brasileiro está alicerçado na constitucionalização das políticas públicas, uma vez que há na Constituição Federal uma série de dispositivos que se assemelham mais à esfera das políticas públicas (*policy*) do que propriamente a princípios constitucionais (*polity*). Assim, quando os governantes pretendem implementar suas plataformas de governo, eles se deparam com a necessidade de alterar o ordenamento constitucional, uma empreitada nada simples, visto que a aprovação de uma emenda constitucional requer 3/5 dos votos em dois turnos de votação em ambas as casas legislativas. Essa característica do ordenamento institucional brasileiro se traduz na necessidade de construção de maiorias congressuais, tarefa

laboriosa diante de um regime presidencialista multipartidário e bicameral (COUTO, 2001, p. 37; COUTO & ABRUCIO, 2003, p. 278; COUTO & ARANTES, 2006, p. 44).

Couto & Arantes, em estudo realizado em 2003²⁰, verificaram que 68,8% dos dispositivos integrantes das emendas constitucionais aprovadas durante os anos de governo de FHC referiam-se a políticas públicas. No seu primeiro mandato, apenas duas entre dezesseis emendas constitucionais aprovadas se caracterizavam como princípio constitucional, por se referirem a assuntos vinculados à organização política do Estado (emenda 18 referente à criação de novos municípios e emenda número 16 relativa ao instituto da reeleição para cargos executivos). As demais emendas relacionavam-se à implementação da agenda de reforma do governo, abordando temas econômicos, da reforma administrativa, da política fiscal e de política social (neste último caso houve apenas uma emenda, a de número 14, de 1996, que criou o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental) (COUTO, 2001, p. 38; COUTO & ABRUCIO, 2003, p. 277).

Entre as mudanças constitucionais de cunho “liberal moderado” (cf. Sallum Jr, 2003) implementadas destacam-se, particularmente, a permissão de participação do capital privado em setores que eram definidos constitucionalmente como monopólios estatais (setores de gás canalizado, telecomunicações e petróleo) e a abertura da economia à participação do capital estrangeiro. Essas mudanças eram essenciais para conduzir os objetivos da agenda de governo de liberalização econômica e de privatizações. De fato, o governo FHC empreendeu um enorme programa de privatizações e de concessões. Com isso, já em seu primeiro mandato, FHC inaugurou um novo modelo da relação Estado-mercado no Brasil, pautado no que Sallum Jr (2003a, p. 44) denominou “liberalismo econômico moderado”, pois as medidas conduzidas visavam a reduzir a participação do Estado nas atividades econômicas, dando prosseguimento à bandeira política de rompimento com o legado varguista.

O setor bancário também passou pelo processo de privatização, mas este movimento ocorreu diante das negociações das dívidas estaduais, ponto central que pautou as

²⁰ COUTO, Cláudio Gonçalves & ARANTES, Rogério Bastos. (2003), “¿Constitución o políticas públicas? Una evaluación de los años FHC”, in Vicente Palermo, Política brasileña contemporánea: de Collor a Lula em años de transformación, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

relações entre União e Estados no primeiro mandato de FHC (COUTO & ABRUCIO, 2003, p. 278).

Vale mencionar ainda que, em 2000, no segundo mandato de FHC, é aprovada pelo Congresso a Lei de Responsabilidade Fiscal, formulada com o objetivo de criar regras para o controle de gastos e o endividamento dos estados e municípios. Entre suas medidas deve-se destacar o limite de gastos com o funcionalismo público (a remuneração não deveria ultrapassar 60% das receitas correntes) e limite para o endividamento dos entes federativos.

Mudanças constitucionais também foram conduzidas com o propósito de implementar a chamada “Reforma Gerencial do Estado”, conduzida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e capitaneada pelo Ministro Luiz Bresser-Pereira, objetivando reorganizar a administração pública federal, conferindo-lhe maior profissionalismo e eficiência. As emendas constitucionais nº19 e nº 20 introduziram os princípios da eficiência entre as diretrizes do direito administrativo, estabeleceram limites para o gasto com o funcionalismo e promoveram alterações na rigidez e inadequação do Regime Jurídico Único. É neste sentido que se assiste a um fortalecimento das carreiras de Estado e a uma melhora nas informações da administração federal (ABRUCIO, 2007, p. 71).

Outras medidas relevantes, além das conduzidas pelas reformas constitucionais, foram empreendidas ainda em seu primeiro governo e assinalaram uma nova relação entre Estado e mercado. Entre elas destacam-se a aprovação de lei complementar para regular as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada, a preservação do programa de abertura comercial e a aprovação de lei de proteção aos direitos autorais e propriedade intelectual, conforme orientações do Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT) (SALLUM JR, 1999, p. 32).

Sallum Jr (2003a) explica que a estratégia de substituição do antigo nacional-desenvolvimentismo por uma orientação liberal de desenvolvimento promoveu um redirecionamento do Estado na sua relação com setores socioeconômicos, marcando definitivamente, uma nova relação entre Estado e mercado. O setor financeiro foi beneficiado com a política econômica que privilegiou juros altos e o câmbio sobrevalorizado. As privatizações e as concessões dos serviços públicos representam a

mudança de direcionamento nas funções do Estado, que diminuiu suas funções empresariais e ampliou suas funções de controle e regulação (a criação das agências reguladoras setoriais demonstra esta tendência), o BNDES diversificou os setores econômicos atendidos, oferecendo linhas de crédito para além da indústria – a prioridade do nacional-desenvolvimentismo. Passaram a ser financiadas atividades comerciais, de turismo, de serviços, as empresas estrangeiras e o setor agrícola.

É neste sentido que a agricultura empresarial também foi grande foco de atenção na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Atentos ao mercado internacional e ao forte potencial de exportação dos produtos agrícolas, o governo empenhou-se em aprovar medidas de apoio à competitividade, reformulando os instrumentos tradicionais de política agrícola, criando, assim, condições para a ampliação dos investimentos. Houve a renegociação das dívidas dos agricultores (redução dos juros e ampliação dos prazos), assistiu-se à reforma do sistema de seguro agrícola, foi dada isenção do ICMS para os equipamentos destinados à agricultura e exportações agrícolas. Investiram-se também em obras de infraestrutura destinadas a melhorar o escoamento dos produtos agrícolas e houve a ampliação dos programas de desenvolvimento tecnológico e de extensão rural (SALLUM JR, 1999, p. 39; COELHO, 2001, p. 42). No campo do comércio internacional, questões agrícolas e de combate ao protecionismo norte-americano e europeu foram o foco da agenda diplomática comercial (SALLUM JR, 1999, p. 39).

Em paralelo ao apoio à agricultura empresarial, o governo de Fernando Henrique Cardoso desenvolveu um importante programa de reforma agrária, no âmbito da criação, em 1995, do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, pressionado por movimentos organizados da sociedade civil, em particular o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Igreja Católica, por meio da Comissão Pastoral da Terra (CPT)²¹. Como afirma Sallum Jr (2003a), “as mudanças na orientação do Estado foram tão profundas que romperam um dos parâmetros básicos da velha aliança nacional-

²¹ Em termos de acontecimentos políticos, para além da pressão dos movimentos populares, dois acontecimentos com grande repercussão nacional e internacional marcaram o período e influenciaram a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária: os massacres de agricultores sem terra em Corumbiara, Rondônia em 1995 e em Eldorado de Carajás, no sul do Pará em 1996.

desenvolvimentista: a propriedade agrária deixou de ser intocável” (SALLUM JR, 2003, p. 47).

Com o programa da reforma agrária ampliou-se a taxaço sobre as terras improdutivas (alterou-se o Imposto Territorial Rural com a introdução de sobretaxas para terras improdutivas), aumentou-se o poder de intervenço do poder público na estrutura fundiária e foi instituído o rito sumário nas desapropriações das terras para dificultar o uso de medidas protelatórias pelos proprietários (SALLUM JR, 1999, p. 39). Ademais, o programa foi responsável por promover uma série de desapropriações e assentamentos. Em termos comparativos, entre 1965 e 1984 foram assentadas 208.889 famílias; entre 1985 e 1994, 206.650 famílias (TAVARES DOS SANTOS, 1998 *apud* SALLUM JR, 1999, p. 39). Por sua vez, entre 1995 e 2001, houve o assentamento de 584.655 famílias (MALIN, 2002, p. 183)²².

Ainda no âmbito da estruturação de políticas em prol dos pequenos produtores rurais, houve a criação, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a principal política pública de apoio aos agricultores familiares. O PRONAF é o resultado da reformulação, tanto em termos de abrangência como de concepção, do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), criado em 1994 no Governo de Itamar Franco, com o objetivo de destinar linhas de crédito com juros acessíveis aos agricultores familiares. Como os alcances do PROVAP foram muito modestos, a criação do PRONAF veio ao encontro da demanda dos trabalhadores rurais de que fossem formuladas e implementadas políticas de desenvolvimento rural próprias para esse segmento que, por ser mais fragilizado tanto em termos técnicos como financeiros, possui dificuldades de acesso aos tradicionais mecanismos de financiamento rural (MATTEI, 2001, p. 2).

Com efeito, os movimentos sindicais rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) atuaram ativamente em prol dessa causa. Entre suas principais ações, destaca-se a promoção das manifestações em

²² Note-se que os dados sobre os números de assentamentos no Brasil são polêmicos e contestados por diferentes instituições.

Brasília denominadas, na primeira metade da década de 1990, “Jornadas Nacionais de Luta” e a partir de 1995, “Gritos da Terra Brasil” (CAZELLA *et al*, 2004, p. 2).

Em 2000 o PRONAF deixou de ser um programa do Ministério da Agricultura (onde era vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural) passando a fazer parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ministério recém criado para substituir o Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários. Na estrutura do MDA incorporou-se o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), encarregado da política fundiária e de assentamentos da reforma agrária, e foi criada a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), em substituição à Secretaria de Desenvolvimento Rural, responsável por conduzir as linhas de ação do PRONAF e demais programas ligados à agricultura familiar (CAZELLA *et al*, 2004, p. 6).

Verifica-se, portanto, que a gestão FHC de fato empenhou-se em romper com o modelo nacional-desenvolvimentista, por meio da introdução de medidas em prol da redução da intervenção direta do Estado na economia e da diversificação do apoio a setores econômicos, articulando-se com atores políticos até então negligenciados.

A articulação com os setores da agricultura familiar e pequenos produtores aproxima-se da vertente de cunho social-liberal que também marcou a gestão FHC, e que representou um conjunto de medidas tomadas no âmbito das políticas sociais.

Na análise de Draibe (2003), este leque de reformas conduzido na área social no governo FHC foi significativo, pois “veio a alterar o sistema brasileiro de proteção social” (DRAIBE, 2003, p. 70). As reformas foram concentradas na estruturação de programas focalizados e na regulação das transferências federais nas áreas da educação e saúde. De fato, uma das vertentes que nortearam a reforma social foi a introdução de novos parâmetros de alocação de recursos, recorrendo tanto ao critério “per capita” na definição de valores a serem repassados para Estados e municípios, como ao uso de valores diferenciados, respeitando a carência dos entes federativos (DRAIBE, 2003, p. 76). Costa (2009) explica que essas medidas procuravam corrigir as falhas alocativas, tornando mais precisas as definições do público beneficiário das políticas sociais e dos critérios de acesso aos benefícios destes programas (COSTA, 2009, p. 698).

No que tange aos programas universais, houve reformas tanto na área da educação como na saúde. Na educação, a reforma esteve restrita ao ensino fundamental e se consolidou por meio da Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O Fundef modificou o sistema de financiamento de ensino público do nível fundamental ao garantir recursos mínimos para a educação. Estabeleceu como critério de transferência o número de alunos matriculados nos Estados, deixando de haver diferença de gastos no ensino fundamental entre estados e municípios e entre os municípios. Definiu-se também que pelo menos 60% do valor recebido pelos entes federativos deveriam ser destinados à remuneração dos professores, e que 15% de suas receitas anuais deveriam ser investidas em educação (recursos retidos e contabilizados no Fundef) (ARRETCHE, 2006, p. 105; DRAIBE, 2003, p. 79). A literatura aponta que o Fundef contribuiu com a municipalização do ensino²³.

O Sistema Único de Saúde, criado no âmbito da Constituição de 1988, sofreu uma série de inovações na gestão FHC. Entre as principais medidas deve-se mencionar às relacionadas à edição da Norma Operativa Básica 96 (NOB 1/96), que promoveu a descentralização da gestão e do gasto (ampliando a municipalização da saúde) e a criação do Piso da Atenção Básica (em substituição ao Piso de Assistência Básica) que, além de ampliar a abrangência da cobertura, dividiu a transferência dos recursos em uma parte fixa e outra variável. Com isso, buscou-se reduzir a disparidade de transferências, antes focadas exclusivamente no critério de oferta, passando-se a considerar também o critério da demanda (habitante/ano) (SANO, 2008, p. 149). Como programas prioritários, elegeram-se os de cunho focalizado, como o Programa Saúde da Família – Agentes Comunitários da Saúde e Programa Bolsa-Alimentação. Outra medida de destaque refere-se à Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que estabeleceu a vinculação de 12% das receitas dos Estados e de 15% das receitas dos municípios com gastos na saúde. Observa-se que as medidas de aperfeiçoamento do SUS combinaram tanto a ampliação dos princípios da universalização, como critérios de focalização e redistributividade dos gastos com a saúde (DRAIBE, 2003, p. 83).

²³ Note-se que o Fundef teve vigência até 2006, sendo substituído pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

No que se refere às políticas focadas no combate à fome, foi formada a Rede Social Brasileira de Proteção Social, que se apoiou na implementação do Cadastro Único (mecanismo de unificação das transferências), que contemplava treze programas focalizados, coordenados por diferentes ministérios: Bolsa-Escola (MEC), Bolsa-Alimentação (MS), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (MAS), Programa do Agente Jovem, Bolsa-Qualificação (MT), Benefício Mensal-Idoso (MAS), Benefício Mensal-Portadores de Deficiência (MAS), Renda Mensal Vitalícia (MAS), Bolsa-Renda / Seguro-Safra (MA), Auxílio-gás, Aposentadorias Rurais (MAS), Abono Salarial PIS/Pasep (CEF), Seguro-Desemprego (MT)²⁴.

A seção a seguir irá discorrer sobre a dimensão tecnocrática presente na gestão de FHC, em particular nas decisões da área econômica. Todavia, esta vertente tecnocrática não esteve restrita apenas às decisões do âmbito econômico, alcançando também as decisões na área social: as transformações ocorridas no âmbito da saúde e da educação não foram acompanhadas de amplas discussões e debates envolvendo entidades da sociedade civil e dos demais entes federativos.

Sano (2008) explica que as discussões sobre o Fundef ocorreram apenas no momento da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional, e não durante sua formulação (SANO, 2008, p. 207). Por sua vez, a edição da NOB 1/96 foi marcada pela centralização decisória do Ministério da Saúde, cuja edição foi acompanhada pela publicação de diferentes portarias que também alteraram seu conteúdo (SANO, 2008, p. 162).

Deve-se observar ainda que ao lado do perfil decisório razoavelmente tecnocrático observado nas decisões na área social, a temática social não cortou diagonalmente as políticas do governo FHC, estando o tema restrito apenas à área social. Enquanto o social foi a marca do governo Lula, a temática não adquiriu esta envergadura na gestão FHC, tanto do ponto de vista político como simbólico.

²⁴ MEC: Ministério da Educação; MS: Ministério da Saúde; MT: Ministério do Trabalho; MAS: Ministério da Assistência Social; CEF: Caixa Econômica Federal.

3.1.2 A dinâmica do processo decisório: o insulamento da tecnocracia econômica

Quando Fernando Henrique foi alçado a Ministro da Fazenda no governo Itamar Franco e assumiu – informalmente – a posição de “primeiro ministro” de seu governo, o papel preponderante do Ministério da Fazenda como órgão no gabinete presidencial brasileiro se tornou emblemático. A relevância das questões inflacionárias e fiscais e o sucesso do Plano Real alçaram a primeiro posto a posição estratégica do Ministério da Fazenda, uma vez que a manutenção das conquistas do Real e sua lógica de estabilização se tornaram a bandeira política de seu primeiro ano de governo (LOUREIRO, ABRUCIO & ROSA, 1998, p. 55). Diante desse cenário, o presidente delegou forte poder decisório à área econômica formada pelo Ministério da Fazenda, pelo Banco Central e pelo Tesouro Nacional, tornando-se esta o núcleo do insulamento burocrático promovido na gestão FHC.

Conforme explicam Loureiro, Abrucio & Rosa (1998), como a estabilização econômica alcançada era dependente da âncora cambial, era necessário manter o alinhamento estratégico entre o Ministério da Fazenda e o Banco Central e insulá-los de qualquer interferência política. Em suas palavras:

Mas entre o custo de **insular e fortalecer o grupo dominante na Fazenda e no BC** (Pedro Malan e Gustavo Franco) e o custo de ter maior flexibilidade para mudar tal política econômica com o risco de errar e perder a legitimidade obtida através do Real, Fernando Henrique optou claramente por assumir o primeiro custo (LOUREIRO, ABRUCIO & ROSA, 1998, p. 75; grifos nossos).

Com isso, foi delegada à área econômica autonomia e poderes extraordinários para interferir, inclusive, em outros setores. É o caso, por exemplo, do papel desempenhado pela Secretaria do Tesouro Nacional no controle das despesas dos gabinetes ministeriais, de tal modo que a barganha política necessária para conseguir a maioria congressual (assentada na “distribuição de pastas ministeriais” entre os partidos políticos) teria seu contrapeso na capacidade do governo de controlar seus orçamentos (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999, p. 84). Outra forma de controle refere-se à ocupação em postos estratégicos em diferentes ministérios de pessoas relacionadas às diretrizes da área econômica (ABRUCIO & COUTO, 2003. P. 291; LOUREIRO, ABRUCIO & ROSA, 1998, p. 75).

A tecnocracia econômica, composta por técnicos com alta capacidade e próximos ao presidente (proximidade esta estabelecida desde a gestão anterior), tornou-se o núcleo central para a tomada de decisões, em particular àquelas referentes à área econômico-financeira, tendo acesso a canais privilegiados de decisões e controlando informações estratégicas (DINIZ, 2000, p. 90). Considerando que a agenda econômico-financeira predominou em toda a gestão FHC, “a qual se converteu na plataforma hegemônica do governo e logrou criar um regime de *policy*” (ABRUCIO & COUTO, 2003, p. 291), esta tecnoburocracia foi a responsável pela condução das principais decisões de governo. Com efeito, o sucesso da agenda fiscalista e o seu predomínio perante as demais agendas de governo demonstram o caráter de forte centralidade e de poder de decisão da tecnocracia econômica.

Como explica Diniz (2000), coube aos demais ministérios uma posição periférica ao centro de decisão, “o círculo de poder decisório tornou-se extremamente restrito, operando sob condições de confinamento burocrático, sem transparência e frequentemente de forma sigilosa” (DINIZ, 2000, p. 90). Sallum Jr (2003a) compartilha dessa percepção, ao afirmar que o estilo tecnocrático de gestão afastou a participação política popular das decisões de governo (SALLUM JR, 2003, p. 48). Em outro artigo, o autor frisa esta característica do modelo de gestão de FHC: “El próprio estilo de hacer política del Ejecutivo (...) acabó generando la imagen de un poder político “distante” de la población y dissociado de los problemas concretos de la sociedad” (SALLUM JR, 1998, p. 6).

Em contrapartida, Diniz (2000) destaca o importante papel assumido pelo Legislativo ao longo do processo decisório na gestão FHC. Conforme exposto anteriormente, parte significativa da agenda do governo foi implementada a partir do emendamento constitucional, ou seja, a arena decisória encontrava-se no Parlamento (cf. Immergut, 1996). Ressalta-se ainda que a demanda dos grupos de interesse e os conflitos em torno da agenda de governo foram canalizados e debatidos no Congresso, a arena legítima para o gerenciamento das diferentes posições. Desse modo, tanto a burocracia insulada, como a maioria parlamentar atuaram como elementos fundamentais para a condução da agenda nos anos FHC (DINIZ, 2000, p. 91).

3.1.3 As relações Estado-sociedade: a participação do “público não-estatal” na implementação das políticas públicas

Conforme apresentado no capítulo 2, no bojo do processo de democratização iniciado na década de 1970 assiste-se ao movimento de articulação da sociedade civil em torno dos movimentos sociais e de sua consolidação no campo de atuação das políticas públicas. Sua participação, neste primeiro momento se dá por meio da contestação ao regime vigente e, em uma segunda fase, já no contexto democrático, se concretiza por meio da atuação ativa na implementação de projetos sociais. Ruth Cardoso (1994) considera que a participação social inicia seu processo de “institucionalização”, a partir da década de 1980, quando:

(...) começa a haver uma outra forma de participação que leva esses movimentos a se relacionarem mais diretamente com as agências públicas. (...) Há uma ampliação do modo de gerir as áreas das políticas públicas com a aceitação e abertura de espaços novos onde os movimentos sociais entram – tudo isso de um modo muito parcelado (CARDOSO, R., 1994, p. 83).

É um movimento “parcelado”, pois ele ocorre de maneira pontual, mais precisamente, por meio da criação de conselhos em algumas políticas públicas. De qualquer maneira, a autora frisa, esse movimento inicial de institucionalização expandiu-se e abriu espaço para novos fóruns de participação em diferentes políticas públicas. Em suas palavras, iniciou-se “um novo modo de gerenciar as políticas públicas” (CARDOSO, R., 1994, p. 87), a partir da interação entre a sociedade e o Estado.

Na década de 1990, para além da expansão dos conselhos e conferências de políticas públicas, assistiu-se a um novo formato de participação social na execução de políticas sociais: a atuação do “público não-estatal” (cf. BRESSER-PEREIRA & GRAU, 1999, p. 16). Esse movimento ocorre no âmbito da reforma do Estado conduzida no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso que pleiteava, entre outras diretrizes, a participação ativa da sociedade civil na implementação das políticas sociais. Assim, ao se transferir às entidades da sociedade civil a responsabilidade de implementar a política, coube ao Estado o papel de formular, monitorar, controlar e avaliar a política em questão.

Como já brevemente exposto, a reforma gerencial que se iniciou no Brasil a partir de 1995 tinha como objetivo central aumentar a performance do Estado. Para tal propôs

uma série de medidas, como a introdução de instrumentos do setor privado na gestão pública, a orientação por resultados, a flexibilização de procedimentos, a descentralização de algumas funções estatais e a articulação com a sociedade civil na provisão dos serviços públicos. Essas diretrizes estavam inseridas no contexto de redução dos gastos públicos e de ajuste fiscal, da maior competitividade internacional e também da necessidade de atender às novas demandas sociais e econômicas emergentes. Segundo Abrucio e Ferreira Costa (1998), o problema centrava-se na necessidade de se adequar à nova realidade, de modo que caberia aos governos:

(...) otimizar seus recursos, **estabelecer parcerias com a comunidade, com o mercado e com o Terceiro Setor**, descentralizar tarefas, aumentar sua capacidade de regulação econômica e **modificar a forma de provisão dos serviços públicos**, principalmente na área social (ABRUCIO & FERREIRA COSTA, 1998, p. 5; grifos nossos).

No que tange à preocupação em articular Estado e sociedade na transferência da provisão de bens e serviços, pode-se observar que este propósito é salientado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso:

Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e **deve ser transferida à sociedade**, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo ao consumidor. (...) é preciso que o Estado se reorganize e para isso é necessário adotar critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar **maior articulação com a sociedade**, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados (CARDOSO, F.H., 2001, p.15; grifos nossos)²⁵.

Portanto, o movimento de participação social introduzido na gestão FHC pautava-se numa participação mais vinculada à problemática da gestão e da descentralização das ações do Estado do que propriamente a um processo relacionado à prática de deliberação e democratização, conforme as intenções que permearam a criação dos conselhos e conferências de políticas públicas no momento da constituinte.

A participação social nas políticas públicas se apresentava assim, nesta perspectiva, não como ampliação do espaço político do debate, mas de

²⁵ CARDOSO, Fernando Henrique, "Reforma do Estado". In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter Kevin (Orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

substituição da ação direta dos atores sociais baseada nos princípios da solidariedade e da responsabilidade social privada (JACCOUD *et al.*, 2005, p. 378).

O conceito do “público não-estatal”, amplamente utilizado nos documentos oficiais, refere-se às organizações públicas – assim definidas porque são voltadas ao interesse público – , que não fazem parte do aparato estatal – uma vez que seu pessoal não é composto por servidores públicos –, sem fins lucrativos, regidas pelo direito privado e que recebem financiamento público estatal para a provisão dos serviços sociais (BRESSER-PEREIRA & CUNILL GRAU, 1999, p. 16, 35). O conhecimento especializado, a maior flexibilidade e a habilidade de alcançar diferentes segmentos da sociedade estão entre as principais características que justificam a parceria entre o governo federal e as entidades “públicas não-estatais” (BRESSER-PEREIRA & CUNILL GRAU, 1999, p. 34).

A partir de 1995, desenvolveu-se uma série de instrumentos para promover a parceria entre o Estado e atores da sociedade civil na implementação de determinadas políticas públicas. A Organização Social (OS), elaborada no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Estado, projeto desenvolvido pelo MARE, foi apresentada como a figura jurídica para a provisão de serviços competitivos e não-exclusivos do Estado. A regulamentação dessa figura se deu quando, em 1998, foi aprovada a Lei Federal nº 9.637 que estabeleceu os requisitos para que uma entidade privada fosse qualificada como organização social e definiu o contrato de gestão como instrumento para celebrar a parceria entre o Executivo Federal e a entidade qualificada, na prestação de serviços nas áreas de ensino, de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Deve-se registrar que o modelo das Organizações Sociais, em função das resistências sofridas, não apresentou avanços no nível federal, porém foi aplicado em diferentes Estados brasileiros. Um caso emblemático de sucesso refere-se ao das OS de Saúde do Estado de São Paulo²⁶. Como explica Abrucio : “Não obstante a inovação conceitual, tais formas deram mais certo nos estados do que na União, sofrendo no plano federal uma

²⁶ No caso do Estado de São Paulo, foi editada a Lei Complementar nº 846/1998 para regular a qualificação das organizações sociais para atuarem na área da saúde e educação. Em 2009, foi editada a Lei complementar nº 1095, que ampliou as áreas de atuação, incluindo o esporte e o atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência

enorme resistência ao longo da gestão do ministro Bresser-Pereira” (ABRUCIO, 2007, p. 72).

Em 1995 foi criado o Programa Comunidade Solidária, cujo objetivo era “contribuir na articulação da sociedade brasileira, mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate eficiente à pobreza e à exclusão social” (CARDOSO, 1997, p. 3 *apud* PERES, 2005, p. 113). O Conselho Comunidade Solidária, que fora presidido pela então primeira-dama do País, Ruth Cardoso, tinha como foco, justamente, promover a articulação e a interlocução entre o Estado e os diferentes segmentos do terceiro setor para a elaboração de projetos sociais. Foi a partir desse processo de interlocução que se estabeleceu a conceituação da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), cuja qualificação foi aprovada pela Lei nº 9790/1999 e regulamentada pelo Decreto 3100/1999. Atualmente, há 5623 entidades qualificadas como OSCIP (Ministério da Justiça, 2011)²⁷.

3.2 Os governos Lula: levando para o plano nacional o “modo petista de governar”

Com 53 milhões de votos, em 27 de outubro de 2002 Luiz Inácio Lula da Silva é eleito presidente do Brasil. As eleições de 2002 foram emblemáticas por representarem a consolidação da democracia no País: pela primeira vez em quarenta anos um presidente escolhido pelo povo transmitiu o cargo para outro presidente eleito diante das mesmas regras do Estado Democrático de Direito. A sua eleição marcou também a ascensão à liderança política de um governante de origem operária, não pertencente às elites políticas tradicionais, representante do Partido dos Trabalhadores, cuja trajetória foi marcada por reivindicar os direitos trabalhistas e a justiça social.

De fato, a ascensão desta nova liderança política assinala um importante avanço no processo de democratização e uma ruptura com o padrão de escolha elitista, ao colocar um sindicalista de origem pobre no principal cargo político brasileiro (SALLUM JR & KUGELMAS, 2003, p. 2; SAMUELS, 2006, p. 2).

²⁷ Fonte: acesso à página da internet do Ministério da Justiça: < <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ3FAC4E0BITEMIDBDBD4F111B034D5FB9773587EABA3D8CPTBRIE.htm>>. Acesso em 25 de janeiro de 2011.

A eleição foi o resultado culminante de um processo de ampliação da participação política das classes médias e populares que tem raiz nos anos 70, quando surgiu nas áreas industriais um sindicalismo independente em relação ao Estado (SALLUM & KUGELMAS, 2003, p. 2).

Tendo como mote de campanha o lema “um Brasil de todos”, Lula prometeu defender os direitos sociais e o desenvolvimento de um País mais justo e mais igualitário. Na “Carta ao Povo Brasileiro”, documento assinado por Lula e difundido na campanha presidencial de 2002, Lula explicita esse propósito:

Quero agora reafirmar esse compromisso histórico com o combate à inflação, mas acompanhado do crescimento, da geração de empregos e da distribuição de renda, construindo um Brasil mais solidário e fraterno, um Brasil de todos (LULA, Carta ao Povo Brasileiro, 2002).

Com efeito, a questão social assume importância estratégica em seus governos e não se restringe apenas a políticas focalizadas, pois assume um aspecto muito mais amplo, que perpassa as diretrizes de outras políticas públicas, ganhando um caráter diagonal em sua gestão.

Além da inclusão social, Lula também prometeu ampliar os canais de participação, uma das facetas do “modo petista de governar”. A expressão remete a uma característica própria de gestão aplicada nas décadas de 1980 e 1990 nos governos locais petistas, conduzida antes de Lula ser eleito presidente da República. Nessas experiências aplicou-se um modelo de governança focado na priorização da justiça e desenvolvimento social e também no propósito de construção do “poder popular”, por meio da ampliação do espaço público à participação da sociedade civil.

Assim sendo, esse modelo está pautado, conforme referido por Celso Daniel (1999), no binômio “inversão de prioridades-participação popular”. O primeiro enfatiza o propósito de investir recursos em áreas sociais, como educação e saúde, e em infraestrutura urbana nas periferias das cidades, tais como saneamento e moradia. Esses investimentos são priorizados em detrimento dos gastos em grandes obras “faraônicas”. O segundo pilar está vinculado à ênfase dada à criação de espaços de participação popular, nos quais o povo possui voz ativa para contribuir com as decisões dos governantes e fiscalizar suas ações. A propagação de conselhos municipais e a prática do orçamento participativo tiveram sua origem nessas experiências de gestão de municípios e Estados petistas (DANIEL, 1999, p. 183).

Assim, a participação social está fortemente presente em suas promessas de campanha. Samuels (2006) explica: “Lula emphasized this facet of his and of his party’s trajectory in his campaign, promising even greater participation for civil society in the government process” (SAMUELS, 2006, p. 2). Os primeiros parágrafos do programa de governo apresentado pela “Coligação Lula Presidente” destacam a intenção de articular sociedade e Estado na formulação das políticas públicas:

Para mudar o rumo do Brasil será preciso um esforço conjunto e **articulado da sociedade e do Estado**. (...) A implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo, só poderá ter êxito se acompanhada da democratização do Estado e das relações sociais (...). Nosso governo vai estimular a **ampliação do espaço público**, lugar privilegiado da constituição de novos direitos e deveres, o que dará à democracia um caráter dinâmico (Programa de Governo, 2002, pp. 2-3; grifos nossos) .

O movimento de institucionalização da participação social já havia sido introduzido na Constituição Federal e fora complementado por meio da criação de novos mecanismos institucionais na gestão de Fernando Henrique Cardoso. O que se observa, com a ascensão de Lula, é a intenção de salientar essa tendência participativa, fortemente presente na trajetória política do Partido dos Trabalhadores que, por meio do “modo petista de governar”, trouxe novas formas de participação social para a dinâmica política dos governos locais. O propósito, portanto, é levar para o plano nacional a experiência de participação, influenciando a dinâmica do processo decisório. Ademais, Lula priorizou e ampliou em sua gestão a realização de Conselhos e Conferências, instrumentos cuja institucionalização se deve à Constituição de 1988, e também a formação de espaços de concertação nos moldes neocorporativos. Essa experiência já havia sido vivenciada no Brasil, por meio das câmaras setoriais, na década de 1990, e teve grande apoio do Partido dos Trabalhadores (vale lembrar que a lei federal que formalizou as câmaras setoriais no Brasil foi de autoria do Aloízio Mercadante).

Além de reunir parte dos votos da camada mais pobre da população, com a promessa de aumentar a justiça social e estender os canais de participação, Lula foi capaz também de acolher parte dos votos da classe média e da elite empresarial brasileira. Havia a intenção declarada de ampliar os canais de negociação com os partidos políticos e também com o empresariado, incluindo assim, no processo decisório, os diferentes segmentos da sociedade. Na “Carta ao Povo Brasileiro” esse propósito está claro:

Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo **não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo**, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. **Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social**, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade (LULA, Carta ao Povo Brasileiro, 2002; grifos nossos).

Com um discurso que buscou agregar os diferentes posicionamentos da sociedade, Lula procurou aproximar-se dos valores e interesses do *establishment* brasileiro, amenizando o tradicional radicalismo do discurso petista. Prometeu cumprir os contratos e manter as diretrizes do governo anterior pautado no ajuste fiscal, na realização de estímulos às exportações e à produção local, afastando-se, assim, do estatismo desenvolvimentista voltado ao protecionismo e ao Estado produtor (SALLUM JR & KUGELMAS, 2003).

Neste sentido, outro aspecto próprio da gestão de Lula refere-se à incorporação de diferentes representantes de classe na formulação de políticas públicas. Assumindo um molde próximo à prática neocorporativa, assiste-se à negociação envolvendo representantes de governo e dos demais grupos de interesse vinculados à política pública em questão para a definição de suas diretrizes e estratégias de implementação. Nestas arenas de concertação, a Casa Civil assume papel de destaque, coordenando as audiências e reuniões e assumindo a responsabilidade de coordenação destas políticas.

As próximas seções serão dedicadas a examinar a dinâmica do processo decisório no governo Lula, analisando de que maneira essa nova liderança política leva para o primeiro plano da agenda política nacional a questão social e amplia os canais participativos em sua gestão.

3.2.1 O social como estratégia de governo

Lula e seus aliados apoiaram-se fortemente, ao longo da campanha presidencial, no discurso da redução da pobreza e da inclusão social. Como explica Tavares de Almeida (2003):

A mudança anunciada, mais pela força da imagem do candidato e de seu partido do que pela definição das propostas, adquiria um conteúdo social preciso: a redução substancial da pobreza e das desigualdades, a inclusão plena dos milhões de pobres pelo Brasil afora. **No plano da política social, a eleição de Lula seria um momento fundador** (TAVARES DE ALMEIDA, 2004, p. 12; grifos nossos).

Com efeito, a retórica e o estilo de governar de Lula priorizaram e colocaram em grande destaque na agenda a resolução dos problemas sociais. Cunha & Pinto (2008) destacam a prioridade que o presidente deu ao tema:

A partir de 2003, com a eleição do Presidente Lula, as questões de combate à fome, à pobreza e à desigualdade passaram a ter centralidade na agenda pública, **perpassando diferentes políticas de governo, sob coordenação do próprio Presidente da República** (CUNHA & PINTO, 2008, p. 4; grifos nossos).

Hunter & Power (2007, p. 349) salientam como o tema social teve importância estratégica na gestão de Lula, ponto central que diferenciou seus governos da gestão de FHC. Para os autores, o antecessor de Lula priorizou as reformas constitucionais e a estabilidade econômica, enquanto este focou no desenvolvimento de programas sociais. Neri (2007) compartilha essa opinião e ressalta que a estabilidade advinda da gestão de FHC não só foi continuada nos governos de Lula, como foram essenciais para a condução da agenda social de seu governo: “Fernando Henrique Cardoso fez a estabilização da moeda, Lula deu continuidade à estabilidade e redistribuiu essa moeda estável através de uma estrutura de programas sociais iniciada por seu antecessor” (NERI, 2007, p. 19).

De fato, Lula deu continuidade e ampliou os programas focalizados desenvolvidos na gestão de FHC. Todavia, conforme destacado por Cunha & Pinto (2008), a questão social esteve presente entre as diferentes diretrizes das políticas de governo, indo além da realização de políticas focalizadas. Ou seja, **o social assumiu importância estratégica na definição das políticas públicas**. E como tal, essas foram estruturadas sob os olhares atentos do Presidente Lula. O Programa Fome Zero, que teve curta duração, e o Programa Bolsa-Família, construído a partir da unificação das políticas focalizadas da gestão de Fernando Henrique Cardoso, expressam as prioridades das políticas focalizadas na gestão Lula. Outras políticas públicas – como redução dos preços da cesta básica e ampliação do crédito – foram desenvolvidas visando melhorar a qualidade de

vida da população mais pobre e também dar acesso a outros segmentos sociais, como a classe média urbana, às políticas de inclusão social.

A primeira política social de caráter focalizado desenvolvida em seu governo refere-se ao Programa Fome Zero. Este programa foi elaborado em 2001 – ou seja, dois anos antes do início do governo – pelo Instituto Cidadania sob a coordenação de José Graziano da Silva, com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisas, sindicatos, movimentos sociais e especialistas em segurança alimentar.

Estruturado a partir de uma proposta de política de segurança alimentar, o “Projeto Fome Zero” vinculou políticas assistenciais com políticas estruturais²⁸, estas últimas pautadas em ações de incentivo ao aumento de renda e à agricultura familiar:

(...) o eixo central do Projeto Fome Zero está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias (Projeto Fome Zero, 2001, p. 5).

Em torno dessa diretriz, com o propósito de coordenar o programa, foi criado, em 2003, do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), vinculado à Presidência da República (COSTA, 2009, p. 701). Apesar de despertar o interesse e a simpatia de diferentes atores, como agências internacionais, ONGs, governos estrangeiros e a própria sociedade civil brasileira, ao longo de 2003 foram sendo evidenciadas as falhas estruturais do Programa, que dificultaram a sua gestão (TAVARES DE ALMEIDA, 2003, p. 15). Como consequência, o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) foi incorporado ao Ministério da Assistência Social e o Fome Zero foi substituído pelo recém-criado Bolsa Família.

²⁸ O Programa contemplou três eixos de ação. O primeiro, relacionado a políticas estruturais, envolvia políticas de geração de emprego e renda, intensificação da reforma agrária, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, bolsa-escola e renda mínima. O segundo eixo foi estruturado a partir de oito políticas específicas: programa cupom-alimentação, ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, doações de cestas básicas emergenciais, combate à desnutrição infantil e materna, manutenção de estoques de segurança, ampliação da merenda escolar, segurança e qualidade de alimentos, educação para o consumo e educação alimentar. O terceiro e último eixo estava relacionado a políticas de nível local, envolvendo ações para áreas urbanas (como restaurantes populares), para áreas urbanas de pequenas e médias cidades (ações como banco de alimentos e parcerias com varejistas) e para regiões rurais, focando essencialmente o apoio à agricultura familiar (Projeto Fome Zero, 2001).

O Bolsa Família foi gestado no final de 2003, vinculado ao Gabinete da Presidência da República, como um novo programa de transferência direta de renda que unificou três outros programas de transferência criados sob FHC – o Bolsa-Escola (sob responsabilidade do Ministério da Educação), o Bolsa-Alimentação (gerido pelo Ministério da Saúde) e o Auxílio-Gás (vinculado ao Ministério de Minas e Energia) – e o Cartão-Alimentação, desenvolvido no âmbito do Fome Zero (TAVARES DE ALMEIDA, 2003, p. 15; COSTA, 2009, p. 701). Em 2004, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável por coordenar o Bolsa Família (oficialmente criado por meio da Lei nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004), programa que dominou agenda social focalizada dos governos de Lula. Costa (2009) explica que o Programa Bolsa Família absorveu grande parte do aprendizado institucional adquirido a partir das experiências de políticas de transferência de renda desenvolvidas na gestão anterior.

Trata-se de um programa de transferência de renda com condicionalidades, focado em famílias com baixa renda, que estão no nível da pobreza (definida a partir da renda per capita mensal). Seus objetivos estão estruturados a partir de três dimensões: “(1) possibilitar alívio imediato da pobreza; (2) reforçar os direitos à saúde e à educação e, dessa forma, auxiliar a quebrar o ciclo da pobreza entre gerações; e (3) promover a oferta de programas complementares, visando criar oportunidades para que as famílias superem a situação de vulnerabilidade” (MDS, 2010, p. 9).

A lei que criou o Bolsa Família estabeleceu como elegíveis as famílias com renda mensal per capita de até R\$100,00 (CUNHA & PINTO, 2008, p.5). Atualmente, esse valor foi ajustado para R\$140,00 (MDS, 2010, p. 9). Cada família recebe entre R\$20,00 e R\$182,00 por mês, dependendo do número de crianças e adolescentes de até 17 anos, e da situação sócio-econômica. As condicionalidades estão vinculadas ao cumprimento de três responsabilidades: na área da educação, a criança deve estar matriculada na escola e apresentar frequência escolar mínima (para crianças, a frequência deve ser de 85% e para jovens de 16 e 17 anos, 75%); na área da saúde, deve haver o acompanhamento da vacinação e do desenvolvimento da criança até seis anos de idade, e acompanhamento da gravidez, parto e puerpério; finalmente, há o compromisso da família de que a criança não estará envolvida com trabalho infantil (CUNHA & PINTO, 2008, p. 6).

Em 2009, o Bolsa Família contemplou a 12,3 milhões de famílias nos 5.565 municípios brasileiros, e receberam, em média R\$95,00. Isto representou um desembolso de R\$ 12,4 bilhões, o equivalente a de 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB) (MDS, 2010, p. 9).

Hunter & Power (2007) argumentam que o alcance das políticas focalizadas, que beneficiou os brasileiros com menores níveis de renda, contribuíram fortemente para a reeleição de Lula em 2006. Singer (2009) compartilha dessa percepção, mas a complementa ao afirmar que os segmentos da população pobre que foram beneficiados por outros programas de cunho social também colaboraram com sua reeleição.

Nas gestões de Lula foram desenvolvidas políticas de ampliação da renda do trabalhador, ultrapassando os alcances das políticas focalizadas voltadas à população na linha da pobreza. Neste sentido, suas gestões foram marcadas pelo aumento do salário mínimo²⁹, pela expansão de políticas de crédito popular (como políticas de microcrédito, de crédito consignado e a ampliação de linhas de crédito à agricultura familiar), por programas de apoio à formalização do trabalho e políticas voltadas à contenção de preços da cesta básica, embasadas na desoneração fiscal (SINGER, 2009, pp. 93-4). Entre 2003 e 2009 houve a geração de cerca de 12 milhões de empregos formais (MTE, 2011).

Outro dado importante a ser destacado refere-se à mudança na pirâmide econômica brasileira nos dois governos de Lula. Entre 2003 e 2009, a base da pirâmide, formada pelas classes “C” e “D”, foi reduzida em 2 milhões: de 96,2 milhões de pessoas em 2003 para 73,2 milhões em 2009. A classe social que mais cresceu foi a “C”: em 2003 era composta por cerca de 66 milhões de pessoas e, em 2009, por aproximadamente 95 milhões. Essa nova classe média corresponde a cerca de 50% da população brasileira (NERI, 2010a, p. 8)³⁰.

A melhoria da condição de vida dessa parcela da população, expressa principalmente através do aumento do poder de consumo, conferiu uma marca especial às gestões de

²⁹ Entre 2003 e 2010 houve oito aumentos do salário mínimo. Em 2003 seu valor subiu para R\$240,00 (em 2002 era R\$200,00) e ao final de 2010 seu valor era de R\$510,00.

³⁰ Classe “C”: renda domiciliar mensal entre R\$1126 e R\$ 4854; Classe “D”: renda domiciliar mensal entre R\$705 e R\$ 1126. Fonte: NERI (2010b, p. 30)

Lula. Nas palavras de Singer (2009): “manutenção da estabilidade com expansão do mercado interno, sobretudo para os setores de baixa renda. Nesse sentido, tais ações colocam Lula à **frente de um projeto**, que é compatível com aspectos de sua biografia” (SINGER, 2009, p. 94; grifos do autor).

Para o autor, o projeto de Lula baseou-se na manutenção da política econômica iniciada na gestão de FHC, porém foi além, ao promover políticas de desenvolvimento do mercado interno, favorecendo a população menos privilegiada:

O pulo do gato de Lula foi, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, **corresponde nada mais nada menos que à realização de um completo programa de classe** (SINGER, 2009, p. 98; grifos do autor).

Sallum Jr (2008) indica também que Lula desenvolveu políticas voltadas ao trabalhador assalariado, refletidas principalmente nos programas de acesso à educação superior para populações de “ocupações e renda média”, envolvendo famílias de operários qualificados e trabalhadores assalariados do comércio e serviços (SALLUM JR, 2008, p. 217). O Programa Universidade para Todos (ProUni), criado em 2004, é um exemplo paradigmático desse tipo de política pública: estudantes com determinado limite de renda, que tenham sido admitidos em escolas superiores particulares, são elegíveis a receber bolsa de estudos parcial ou integral, desde que obtenham um rendimento escolar mínimo. O programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009, voltado a oferecer linhas de crédito a juros mais baixos à população cuja renda familiar mensal bruta não ultrapasse R\$ 1.395,00, também pode ser mencionado como exemplo de política pública voltada ao trabalhador assalariado dos centros urbanos.

Políticas sem cunho estritamente social também trouxeram em suas diretrizes o propósito de inclusão social. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, voltado a investir em infraestrutura (energia, saneamento, habitação e recursos hídricos), foi desenvolvido com o propósito de não só promover maior integração territorial, como também de reduzir a desigualdade regional, gerando

benefícios sociais para a diversidade regional brasileira³¹. Ou seja, não se trata de um programa focado unicamente em infraestrutura, pois seu propósito está vinculado aos objetivos de inclusão e desenvolvimento regional.

O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) também é uma política pública que trouxe para a sua definição a questão social. Trata-se de um programa energético e agrícola, porém, tal como ocorre com o PAC, tem como uma de suas principais diretrizes a preocupação com a inclusão social e desenvolvimento regional. Conforme já mencionado nesta Tese, esse comprometimento com a questão social é algo inédito em uma política de agroenergia, e uma característica própria da gestão Lula.

3.2.2 O lugar da participação social no governo Lula

Avritzer (2003) identifica três formas paradigmáticas de participação social no processo decisório. Uma delas refere-se à inclusão dos atores sociais em determinados arranjos institucionais de decisão, que permitem que esses participem e acompanhem a dinâmica decisória, facilitando a transparência das escolhas e aumentando o controle social. Esse tipo de participação é próprio dos conselhos de políticas públicas introduzidos com a Constituição de 1988 e aprimorados nas legislações complementares da década de 1990.

A segunda forma participativa encontra-se nas dinâmicas de negociação conduzidas pelo Estado nas quais representantes dos diferentes interesses que permeiam um determinado tema buscam o acordo e a conciliação. Esse tipo de participação é típico dos arranjos neocorporativos, no qual por meio da concertação do Estado, representantes dos sindicatos patronais e trabalhistas negociam definições sobre políticas públicas específicas. No Brasil, a experiência das câmaras setoriais praticadas no final da década de 1980 e início da década de 1990 situam-se neste tipo participativo.

Uma terceira forma de participação busca balancear representação e participação social nas decisões de governo e está pautada na cessão de parte da soberania do governante para a sociedade. Este modelo de participação refere-se ao Orçamento Participativo

³¹ Fonte: www.brasil.gov.br/pac

(OP), que foi introduzido a partir das experiências de gestão municipal e estadual do PT. Trata-se de um mecanismo governamental introduzido pelo chefe do Executivo que, por meio da realização de plenárias, permite aos cidadãos participarem do processo de decisão do orçamento público, decidindo sobre as prioridades de investimentos em obras e serviços. Tais decisões não têm caráter vinculante, mas sim de recomendações de mudança na proposta de orçamento apresentado pelo Executivo, que deverá, por sua vez, ser aprovado na esfera legislativa. O OP foi inicialmente praticado no município de Porto Alegre nos anos 1990, durante o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores e estendeu-se para outros municípios e estados brasileiros: até 1997, havia 53 experiências de OP no Brasil, já em 2004 contabilizaram-se 170 experiências (AVRITZER, 2006, p. 41).

O orçamento participativo é a típica experiência que se enquadra no chamado “modo petista de governar” pois, como explica Couto (1995), “o PT tem em sua linha política originária uma forte defesa da implementação de mecanismos de participação popular como instrumento de governo” (COUTO, 1995, p. 80).

Com esse propósito participativo em mente, tão logo assume a presidência, Lula cria em janeiro de 2003 a Secretaria Nacional de Articulação Social, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República, com o objetivo de coordenar e articular as relações políticas do governo com os diferentes segmentos da sociedade civil e de promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular³². A criação de um órgão vinculado diretamente à Presidência da República para lidar com os temas que permeiam a participação social atribui um *status* diferenciado ao tema, indicando que se trata de uma prioridade de governo.

Pogrebinschi (2010) desenvolve a ideia de que a participação social assume caráter estratégico na gestão Lula, de modo a se tornar uma política pública em si:

O governo Lula fez da participação social uma política pública. Mais do que tornar as políticas abertas a uma construção coletiva entre governo e sociedade civil através da participação, **o governo Lula tornou a**

³² Informações disponíveis em http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sec_geral/art_social/

própria participação uma finalidade programática que, desde 2003, vem se concretizando de diversas formas (POGREBINSCHI, 2010, p. 1; grifos nossos).

De fato, observam-se, ao longo dos dois mandatos de Lula, as três formas de participação social indicadas por Avritzer (2003) na dinâmica do processo decisório: ampliação da realização de conselhos e conferências, participação social na definição do orçamento público federal e formação de mesas de negociação e concertação para a formulação de políticas públicas.

Como fruto das ações da Secretaria Nacional de Articulação Social verifica-se, nos governos de Lula, um aumento significativo de criação de conselhos e de realizações de conferências públicas, duas instâncias de participação que foram institucionalizadas com a Constituição de 1988. Em seus dois governos foram realizadas 73 conferências nacionais. Em 2010 havia no Brasil 61 conselhos nacionais com participação social, dos quais 18 foram criados³³ no governo Lula e 15 foram reformulados³⁴.

Pogrebinschi (2010) explica que ao longo dos oito anos de gestão de Lula a prática acentuada dessas duas instâncias fez com que fossem fortemente enraizadas na cultura política brasileira, permitindo que a sociedade brasileira atuasse como co-partícipe em todas as etapas do ciclo das políticas públicas (POGREBINSCHI, 2010, p. 2).

³³ Os seguintes conselhos foram criados no primeiro governo Lula: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Conselho Nacional de Segurança Alimentar, Conselho Nacional de Juventude, Conselho das Cidades, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Conselho Nacional de Promoção à Igualdade Racial, Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca, Conselho Nacional de Economia Solidária, Conselho de Gestão da Previdência Complementar, Conselho nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propaganda Intelectual, Conselho Deliberativo da Política do Café, Conselho Nacional de Combate à Discriminação, Conselho Nacional de Defesa Civil, Conselho Nacional de Política Cultural, Conselho Gestor do Fundo nacional de habitação de Interesse Social, Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo (SNAS, 2010).

³⁴ Os seguintes conselhos foram reformulados em sua primeira gestão: Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Conselho Nacional do Turismo, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Conselho Nacional de Combate à Discriminação, Conselho Assessor Nacional da Embrapa, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, Conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Saúde, Conselho Consultivo do IPHAN, Conselho Curador do FGTS, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, Conselho Nacional do Meio Ambiente e Conselho Nacional de Segurança Pública (SNAS, 2010).

Entre os conselhos criados destaca-se, particularmente, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES) – órgão consultivo da Presidência da República – tendo como responsabilidade promover a articulação com empresários e sindicatos, criado em janeiro de 2003.

Uma série de características do CEDES o diferenciam dos demais canais de participação, como o Orçamento Participativo e os demais conselhos de políticas públicas. Diferentemente do padrão dos OPs, o CEDES não introduziu mecanismos de participação direta, mas assumiu características institucionais próximas ao modelo neocorporativo: nele não poderiam participar qualquer cidadão, como ocorre nas experiências do OP, mas apenas aqueles escolhidos, de maneira discricionária, pelo Presidente. Não se trata também de um fórum de discussão setorial, como ocorre com os conselhos de políticas públicas, pois seu propósito é resolver assuntos relacionados a diferentes temas e setores. Em termos de representatividade, o CEDES é composto por doze representantes do governo e oitenta e dois da sociedade, com um mandato de dois anos³⁵. Ou seja, há uma grande desproporção em favor da representação da sociedade civil (COUTO, 2009, p. 256).

Essa desproporção de representação também se reflete dentro da própria composição dos representantes sociais. Couto (2009) destaca que Lula designou, entre os representantes da sociedade civil, quarenta e um empresários, ou seja, metade da representação social. Na análise do autor, esta elevada representatividade empresarial distanciou o órgão do modelo neocorporativo de concertação entre capital e trabalho. Os sindicalistas posicionaram-se contra essa proporção de representação e demandaram que as deliberações do CEDES não ocorressem por meio do voto da maioria, mas sim por meio do consenso, pedido este que fora atendido. Desde então, o CEDES assumiu o caráter de órgão consultivo da Presidência da República (COUTO, 2009, p. 257). Para Couto, parte do propósito do CEDES de se tornar um instrumento da democracia participativa é esvaziado, pois se trata, na prática, de um fórum deliberativo sem capacidade de transformar as decisões dele resultantes em políticas de governo,

³⁵ Posteriormente, os números de representantes da sociedade civil mudou para noventa.

uma vez que falta ao CEDES poder para tal. Em suas palavras, “se convierte en un mero espacio par el ejercicio intelectual de la argumentación política” (COUTO, 2009, p. 258).

A despeito, contudo, do alcance das decisões do CEDES, não se pode deixar de destacar a importância de sua atuação na dinâmica das relações Estado e sociedade no Brasil. Trata-se de um espaço institucional de concertação onde os representantes autônomos dos grupos de interesse da sociedade civil têm voz para colocar seus posicionamentos e expressar seus interesses.

Outra forma de participação social que ocorreu na gestão Lula refere-se à contribuição da sociedade civil na elaboração do orçamento público federal, isto é, do Plano Plurianual (PPA).

O PPA fora instituído pela Constituição Federal de 1988 com o propósito de planejar o processo orçamentário. Assim, desde 1988, o processo orçamentário é composto por três elementos elaborados pelo Executivo e que devem ser aprovados pelo Legislativo: o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual).³⁶ A participação social ocorreu tanto na formulação do PPA 2004-2007, como do PPA 2008-2011, todavia, assumindo formatos distintos³⁷.

O PPA 2004-2007 foi estruturado em dois níveis centrais, a Orientação Estratégica e as Ações de Governo, estando previsto que a participação da sociedade civil ocorreria no refinamento da Orientação Estratégica. Já os programas, ou Ações de Governo, que tornam tangíveis as intenções estabelecidas na estratégia, foram desenvolvidos internamente por técnicos dos ministérios, ou seja, sem a participação da sociedade

³⁶ O sistema orçamentário brasileiro parte do planejamento estratégico de governo, traduzido no Plano Plurianual (PPA), elemento estruturante das ações de planejamento e orçamento, que estabelece as diretrizes e programas da administração para o período de quatro anos, a partir do ano seguinte à eleição, incluindo o primeiro ano do governo seguinte. Além disso, cabe ao PPA explicitar os projetos considerados prioritários pelos Poderes do Estado. O PPA é complementado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as propostas de orçamento são explicitadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO é o instrumento criado pela Constituição para fazer transição entre o PPA e as leis orçamentárias anuais (LOA), que contém, efetivamente, as peças orçamentárias.

³⁷ Parte da discussão dessa seção encontra-se em PEDROTI, P. & PERDICARIS, P., “*Accountability* e controle social: análise da participação social no PPA 2004-2007”, 2007, mimeo.

civil, contudo deveriam estar em consonância com o estabelecido na Orientação Estratégica³⁸.

O processo de consulta para formular a Orientação Estratégica foi operacionalizado, por um lado, pela Secretaria Geral da Presidência da República juntamente com o Ministério do Planejamento e, por outro, representantes da sociedade civil, como a Inter-Redes (articulação de redes e fóruns ³⁹) e a Abong (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais). A participação ocorreu por meio da realização de Fóruns de Participação Social nos quais os representantes sociais teriam espaço para discutir suas propostas e sugerir inclusões nas Orientações Estratégicas.

Entre maio e agosto de 2003 foram realizados os Fóruns de Participação Social nos 26 Estados brasileiros e no Distrito Federal, com a presença de 4.738 pessoas, que representaram 2.170 entidades (uma média de 78 entidades por fórum). Estiveram envolvidas organizações representativas de trabalhadores urbanos e rurais, empresários dos diversos ramos de atividade econômica, e movimentos sociais e organizações não governamentais, relacionados a diversos temas, tais como cultura, meio ambiente, saúde, educação, comunicação social, dentre outros (DE TONI, 2006, p. 14).

Muitas críticas foram feitas sobre os alcances da participação social na elaboração do PPA 2004-2007. Na prática, observou-se que, a despeito da Orientação Estratégica ter incorporado as propostas da sociedade civil, verificou-se que os grandes projetos, obras e investimentos estabelecidos nas Ações de Governo não refletiram as orientações definidas com a participação social (DE TONI, 2006; MORONI, 2005).

A Lei que criou o PPA 2008-2011 também previu a participação social. E no Manual de Elaboração do PPA 2008-2011, desenvolvido pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, consta a metodologia de participação. Como a própria Secretaria reconheceu os limites da

³⁸ Mais informações sobre o processo de elaboração do PPA 2004-2007 podem ser obtidas no site do governo federal: www.planobrasil.gov.br

³⁹ A Inter-Redes é um espaço de articulação de redes e fóruns de organizações da sociedade civil brasileira que atuam de diversas formas e em diversos temas, para o fortalecimento da esfera pública, promoção de direitos e proposição de políticas. Disponível em <http://www.inter-redes.org.br>

participação social no PPA anterior, especificou uma nova metodologia para a participação, com as seguintes diretrizes: “(1) Valorização dos canais de participação social existentes e das propostas já construídas nesses espaços (conselhos, conferências, fóruns, etc); (2) Construção conjunta de prioridades entre Ministérios e conselhos para elaboração do PPA; (3) *Feedback* para os atores envolvidos em todas as etapas do processo” (SPIE, 2007, p. 69). Ou seja, valorizaram-se como canais prioritários de participação os conselhos e as conferências de políticas públicas.

Ademais, por meio de decreto presidencial sem número de 1º de março de 2007, foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de elaborar uma proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA. Definiu-se que o grupo seria composto por representantes do governo (Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; e Casa Civil da Presidência da República) e por quatro representantes da sociedade civil (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong); Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB); e duas outras entidades a serem definidas pela Secretaria-Geral da Presidência da República).

Todavia, conforme aponta Faria (2010, p. 201), as discussões em torno de como deveria se efetivar na prática a participação social esvaziou-se em função da prioridade dada ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), questão prioritária para o governo. Com isso deixou-se de definir a metodologia de participação e suspenderam-se as articulações anteriormente iniciadas.

Segundo o INESC (2007), a participação social ocorreu por meio da iniciativa do Legislativo e essa se deu mediante a realização de audiências públicas coordenadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso. Conforme nota divulgada pela instituição: “No PPA 2008/2011, o Executivo optou por não realizar nenhum processo efetivo de participação popular”⁴⁰.

⁴⁰ Nota técnica sobre a participação social no PPA 2008-2011, divulgada pelo INESC em seu site: <www.inesc.org.br/biblioteca/textos-e-manifestos/a-participacao-social-no-ppa-2008-2011>. Acesso em 19 de janeiro de 2011.

Sob a coordenação da CMO, entre setembro e outubro de 2006, foram realizados oito seminários regionais nas cidades de Porto Velho, Belém, Cuiabá, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador, João Pessoa e Florianópolis e um seminário nacional realizado em Brasília para ouvir as sugestões da sociedade civil. Tal qual ocorrido com o PPA 2004-2007, houve muitas críticas quanto à dinâmica de participação, pois foram realizadas poucas reuniões em um intervalo muito curto de tempo, e boa parte desses encontros foi ocupada com discursos e participação de parlamentares e prefeitos⁴¹.

Pode-se concluir, portanto, que o governo Lula dedicou-se, institucionalmente, a trazer para o nível federal uma série de experiências de participação. Algumas lograram resultados concretos, como os Conselhos e as Conferências, todavia outras ficaram mais no plano das intenções do que efetivamente das realizações, como o caso das experiências dos PPA 2004-2007 e 2008-2011.

Outro importante mecanismo de participação utilizado na gestão de Lula refere-se à formação de mesas de negociação e diálogo que, segundo a Secretaria Nacional de Articulação Social, são definidas como: “instâncias de discussão e construção de propostas para temas específicos; reúnem os setores diretamente interessados na questão que motivou a sua constituição”⁴².

De fato, o processo de decisão do governo Lula destaca-se por ter incorporado a participação de diferentes representantes de classe na formulação das políticas públicas. Assim, na mesma mesa de negociação podem se encontrar atores com interesses historicamente opostos, desde representantes de pequenos produtores rurais a representantes da agroindústria e do grande capital, cenário este muito distante do observado na gestão de seu antecessor Fernando Henrique Cardoso, cuja administração era “mais homogênea em sua composição de interesses” (WERNECK VIANNA, 2007, p. 1). Nos termos de Werneck Vianna:

⁴¹ O INESC criticou também a participação dos parlamentares nos seminários: “Nos seminários regionais, parlamentares aproveitaram o espaço para prolongados discursos, reduzindo o tempo destinado às vozes da sociedade civil, dos movimentos sociais, das universidades, dos representantes de bairros”.

⁴² Secretaria Nacional de Articulação Social. Palestra preferida pelo Secretário Nacional Gerson Luiz de Almeida Silva: “Participação Social no Governo Federal”, em dezembro de 2010, mimeo.

(...), estão aí, neste governo Lula, guindadas a Ministérios estratégicos, as lideranças das múltiplas frações da burguesia brasileira – a industrial, a comercial, a financeira, a agrária, inclusive os culaques que começaram sua história na pequena e média propriedades, e que, com a cultura da soja, atingiram o reino do grande capital –, lado a lado com o sindicalismo das grandes centrais sindicais e com a representação dos intelectuais do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). (WERNECK VIANNA, 2007, p. 1).

Werneck Vianna avalia este tipo e participação como não sendo autônoma, pois os representantes da sociedade civil são “cooptados” a participar. Em sua análise, os representantes não têm muita margem para expor seus posicionamentos, uma vez que as decisões são tomadas “de baixo para cima”, aproximando-se, portanto, do modelo de intermediação de interesses conduzido por Getulio Vargas. Por tal razão, o autor refere-se ao modelo de governança de Lula como sendo o “Estado Novo do PT”.

Contudo, nossa percepção distancia-se da desenvolvida pelo autor. Em nossa análise, o modelo adotado por Lula segue os moldes neocorporativos, pois as instituições e os representantes de interesse que participam dos diálogos conduzidos pelo governo Federal são autonomamente formados, participam voluntariamente e suas opiniões são por vezes ouvidas e incorporadas nas diretrizes das políticas públicas. Trata-se de um modelo que busca institucionalizar o processo de intermediação da relação entre Estado e sociedade, e que mantém a autonomia dos atores sociais.

Sallum Jr & Kugelmas (2003) destacam essa faceta de negociação e diálogo do governo Lula e sua intenção declarada de incorporar na dinâmica do processo decisório os múltiplos interesses sociais:

(...) ele foi eleito comprometendo-se a governar “negociando” sistematicamente tanto com os partidos políticos quanto com as organizações representativas dos vários segmentos da sociedade. Esta **promessa de ampliação da participação política da “sociedade organizada”** - contraposta às propostas de governo eficiente de seu principal adversário - foi um dos elementos-chave da conquista de votos da classe média e do empresariado, pois o conteúdo das promessas de campanha foi bastante similar ao do candidato governista. No entanto, as **promessas de negociação com as demais forças políticas e sociais** foram relevantes não só por seu componente progressista (mais democracia), mas também porque tinham um componente implícito de moderação (as políticas futuras levariam em conta os interesses do

empresariado e da classe média) (SALLUM JR & KUGELMAS, 2003, p. 2; grifos nossos).

Singer (2009) destaca como Lula seguiu uma importante estratégia de integração das classes sociais, trazendo para seu governo tanto os interesses da *establishment*, como das classes sociais mais baixas: “Parece-nos que o lulismo, ao executar o programa de combate à desigualdade dentro da ordem, confeccionou nova via ideológica, com a união de bandeiras que não pareciam combinar” (SINGER, 2009, p. 96).

Essa capacidade de dialogar com múltiplos atores e trazê-los para a lógica decisória confere uma marca muito própria à gestão de Lula e a afasta do tipo de governança conduzido por seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso. Sallum Jr, em artigo escrito em 2008, chama a atenção para essa nova dimensão das relações Estado-sociedade inaugurada por Lula:

A heterogeneidade da coalizão governante e a incorporação de “representantes” de atores coletivos de extração popular multiplicaram, no período Lula, os acessos ao aparelho de Estado para uma gama muito maior de grupos de interesses do que antes. **É isso o que constitui a diferença importante nas relações Estado/sociedade civil do período Lula em relação ao período anterior**, de Cardoso, e, mesmo, em relação aos governos da “transição” política recente (até 1994) (SALLUM JR, 2008. p. 14).

E é no âmbito da negociação entre os diferentes atores na formulação das políticas públicas que a Casa Civil da Presidência da República assume papel de destaque na articulação de interesses e de ações governamentais. Sob sua coordenação, são criadas arenas nos quais Grupos de Trabalho formados por representantes dos Ministérios afetos discutem propostas de políticas públicas intersetoriais, debatendo as diferentes interfaces da política pública em análise e discutindo seu desenho de implementação. Nesses fóruns são realizadas reuniões e audiências das quais participam representantes da sociedade civil e dos entes federativos, cujos interesses estejam vinculados ao tema em análise. Nessas arenas de discussão os diferentes representantes governamentais e sociais têm a oportunidade de expor seus posicionamentos e negociar soluções de consenso.

Assim, como metodologia de trabalho, observa-se, no âmbito da Casa Civil a formação de Grupos de Trabalho (GT), constituídos informalmente ou a partir de Decretos

Presidenciais, com o propósito de elaborar diagnósticos e propostas de políticas públicas. Tais GTs são coordenados pela Casa Civil e formados por representantes dos Ministérios afetos ao tema em discussão. Esses GTs atuam como um importante instrumento para a coordenação do processo de formulação das políticas públicas intersetoriais. Ainda como apoio ao processo de análise e formulação de políticas públicas, a Casa Civil promove encontros e reuniões com os diferentes representantes da sociedade civil, cujos interesses são afetados pela política pública em análise ou que possam contribuir com informações sobre o tema, e também com os demais entes federativos que também estejam vinculados ao assunto em pauta (SANTOS L. A., 2006).

Ou seja, no âmbito da Casa Civil o propósito de Lula de articular em torno das mais variadas políticas públicas os diferentes interesses da sociedade civil também encontra seu espaço de coordenação e negociação. Como será visto no Capítulo 5, que discorre sobre o processo decisório do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), a Casa Civil atuou como o principal fórum de discussão e negociação em torno da formulação do PNPB. O seu papel de coordenação contribui fortemente para o seu desenho final.

3.3 Algumas Considerações

A Constituição de 1988 trouxe a permeabilidade social para o nível institucional, promovendo uma série de mecanismos que marcaram uma importante inflexão nas relações Estado-sociedade no Brasil. Este capítulo procurou apresentar de que maneira os mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso e Lula relacionaram-se com essa nova institucionalidade.

Conforme exposto, o projeto de governo de FHC demandava a realização de reformas constitucionais, de modo a alterar o padrão de desenvolvimento até então verificado. Entre suas medidas, destacam-se emendas constitucionais que modificaram as relações entre Estado e mercado, e aquelas relacionadas à reforma da administração pública federal.

Considerando que a prioridade de governo era a estabilidade econômica, FHC ascendeu ao primeiro plano a equipe econômica, cujas decisões foram distanciadas do escrutínio público, caracterizando o que muitos autores denominaram “insulamento da

tecnoburocracia econômica”. Nesse sentido, seu modelo de governança afastou-se da permeabilidade social promovida pela Carta.

Por outro lado, FHC trouxe para o plano das políticas públicas uma nova figura institucional, o chamado “público não-estatal”, composto por representantes da sociedade civil, com o propósito de atuar na implementação das políticas, conferindo-lhes maior eficiência. A despeito de FHC não ter sido capaz de propagar fortemente esta linha no nível federal, este aspecto marca uma nova tendência nas relações Estado-sociedade até então verificada.

Lula, por sua vez, ascendeu à Presidência da República com o discurso da ampliação da participação social no processo decisório e de redução da desigualdade social. Esses dois propósitos fizeram parte de sua estratégia de governo e influenciaram fortemente o modelo de governança por ele conduzido:

- (1) Observa-se que a questão social perpassou as diretrizes das políticas públicas, assumindo um caráter diagonal nas ações de seu governo.
- (2) No que se refere à participação social, pode-se afirmar que Lula reforçou a permeabilidade social promovida pela Constituição de 1988 ao priorizar mecanismos participativos próprios da Carta Constitucional – como as conferências e os conselhos de políticas públicas – e trouxe outras formas de participação para a dinâmica do processo decisório. Além de promover a participação no processo de formulação do orçamento público federal, Lula trouxe para o seu governo práticas participativas próximas do modelo neocorporativo. Essas experiências de concertação e diálogo, envolvendo diferentes representantes de interesses da sociedade civil brasileira, podem ser observadas tanto na atuação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CEDES), como na formação de mesas de negociação e diálogo, no âmbito da Casa Civil, estruturadas com o propósito de promover a negociação e o consenso entre os múltiplos interesses envolvidos em uma política pública.
- (3) Neste sentido, Lula buscou integrar representantes de vários grupos sociais na formulação das políticas públicas, buscando arbitrar seus conflitos e compatibilizá-los, sempre que possível.

O estilo de governar de Lula distingue-se do de seu antecessor não apenas pelo fato de haver em seu governo mais espaços participativos. A diferença central está ancorada na combinação inclusão social – participação. Conforme demonstrado neste capítulo, esta dupla característica assinalou diferentes políticas públicas no governo Lula, entre elas, o PNPB, uma política essencialmente agroenergética, aparentemente pouco vinculada a esta combinação, mas que a traz como característica emblemática.

Devemos ressaltar, contudo, que o fato de haver maior participação social não significa, necessariamente, melhores resultados políticos. O propósito desta Tese é analisar a dinâmica do processo decisório, de modo que nossas constatações centram-se no exame do estilo de governar, o qual, no caso de Lula, é mais participativo. Em outras palavras, o objetivo é examinar como ocorrem as escolhas políticas e não as avaliar.

CAPÍTULO 4 – O processo decisório em perspectiva comparada: os casos do Proálcool e do Probiodiesel

Institutions, constitutions, procedures, governmental structures, and government officials themselves affect the political, social, and economic systems as much as the other way around. One need not to assume that the state is some sort of unitary actor to appreciate the importance of governmental actors and institutions themselves in the setting of policy agendas (KINGDON, 1995, p. 229).

Introdução

O propósito deste capítulo é apresentar a dinâmica do processo decisório de duas políticas públicas federais de fomento à agroenergia, o Proálcool e o Probiodiesel, elaboradas antes do lançamento do PNPB. Pretendemos apresentar as especificidades tanto do processo de formação de agenda como da dinâmica de formulação, destacando o papel das instituições e a influência exercida pelos atores, seus interesses e recursos de poder nas escolhas finais das políticas públicas em análise.

O objetivo central deste capítulo, conforme exposto na introdução, é frisar as particularidades do processo decisório destas duas políticas públicas derivadas da estrutura institucional e do contexto político no qual foram formuladas para matizar as especificidades do processo de decisão do nosso objeto de estudo, o PNPB, que será analisado com profundidade nos próximos capítulos.

Na primeira parte do presente capítulo será analisado o processo decisório do Proálcool, política pública formulada nos anos do regime militar como resposta ao primeiro choque do petróleo, ocorrido no final de 1973.

Como será observado, o processo decisório do Proálcool apresenta características das relações Estado-sociedade próprias do ambiente institucional do regime militar de 1964: poderes de decisão concentrados no Executivo – mais precisamente nas mãos do presidente Geisel –, nenhuma participação do Legislativo sobre os rumos da política pública e carência de participação social democrática. Este aspecto é evidenciado tanto pela ausência de representação dos pequenos agricultores e dos trabalhadores rurais nos fóruns de decisão, como pela inexistência de mecanismos de consulta popular.

Com efeito, a participação social ocorre por meio de duas formas de intermediação de interesses próprias deste ambiente institucional: práticas dos anéis burocráticos e formação de *lobbies*. Observa-se também, porém de maneira mais discreta, a algumas formas de representação próprias do corporativismo bipartite.

No que se refere às influências do contexto político, deve-se frisar que os objetivos do Proálcool estiveram subordinados às diretrizes econômicas do período – ou seja, crescimento econômico pautado na redução da dependência da economia brasileira ao exterior – e contou com a participação ativa dos empresariados nacionais, mais propriamente dos representantes da agroindústria sucroalcooleira no processo de decisão. Essas duas facetas são coerentes tanto com os objetivos do II PND como também com o início da distensão política, que possibilitou aos empresários – principalmente paulistas – manifestarem-se publicamente contra os rumos assumidos pela política pública. Note-se, ainda, que a política não contém nenhuma preocupação de inclusão social, algo também coerente com as diretrizes do período, que não priorizou o social como estratégia política de governo.

Essa seção foi elaborada a partir do estudo realizado por Maria Helena de Castro Santos, que resultou na publicação, em 1993, do livro *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool*. Esta pesquisa, que é a principal referência bibliográfica sobre o tema, examinou com detalhes tanto o processo decisório como a dinâmica de implementação do Proálcool. Dada a riqueza analítica do estudo de Santos, as informações por ela apresentadas embasaram a construção desta parte do capítulo que fora, por vezes, complementada com dados obtidos em outras fontes secundárias.

Por sua vez, na segunda parte do capítulo será apresentada a dinâmica da formação de agenda e do processo de formulação do Probiodiesel. Tal qual o PNPB, esta política pública foi formulada em um ambiente democrático, todavia sua elaboração ocorreu em 2002, último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, ou seja, diante da mesma estrutura institucional do PNPB, porém em um contexto político distinto.

Esta política pública, ao contrário do ocorrido com o Proálcool e com o PNPB, nunca chega a ascender à agenda de decisão, formando-se apenas uma agenda de governo setorial, restrita à arena decisória do Ministério de Ciência e Tecnologia. Institucionalmente, a política foi criada por meio de uma Portaria Ministerial, não havendo necessidade de ser aprovada no Legislativo, como ocorreria com o PNPB. O marco regulatório do PNPB é amplo e complexo e parte de suas especificidades fora decidida na arena legislativa, conforme as exigências das regras constitucionais.

O Probiodiesel recebeu baixa prioridade institucional por parte do governo de FHC, de tal modo que seus objetivos não ultrapassaram aqueles relacionados à dimensão tecnológica, deixando-se de explorar as demais potencialidades que uma política de agroenergia pode oferecer. Diante deste foco específico, seu processo decisório foi marcado pela participação ativa de atores da comunidade científica e acadêmica.

De fato, esta política pública é estruturada a partir do vasto conhecimento tecnológico de produção de agroenergia no Brasil, conhecimento este construído ao longo de décadas no País. Assim, em boa medida, o Probiodiesel é explicado pelo legado histórico da produção de biocombustíveis no Brasil, uma vez que seu propósito maior foi o de criar uma rede para agregar a comunidade científica brasileira e os saberes por ela desenvolvidos em torno da produção do biodiesel.

Ainda em conformidade com as diretrizes do contexto político no qual foi formulada, buscou-se priorizar no Probiodiesel a busca pela eficiência econômica do processo de produção do biodiesel – que se traduziu na priorização do uso da soja como matéria-prima, pois se considerou a estrutura agrícola já formada, a sua disponibilidade e grande oferta no mercado nacional –, e as potencialidades econômicas para a agroindústria e para o setor automotivo. Essas ênfases refletiram-se na participação no processo de decisão da Associação dos Produtores de Soja (ABIOVE) – a fornecedora da matéria prima para a realização de testes de produção do combustível – e dos representantes dos setores automotivos, como ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores) e SINDIPEÇAS (Sindicato Nacional da Indústria de Componentes de Veículos Automotores), responsáveis por conduzir os testes nos veículos com o novo combustível.

Para a elaboração desta segunda parte do capítulo foram utilizados dados primários obtidos por meio de pesquisa a documentos oficiais e através da análise de discursos e notas taquigráficas. Realizaram-se também entrevistas semi-estruturadas com atores que participaram de seu processo de formulação.

4.1 O processo decisório do Proálcool

O Proálcool (Programa Nacional do Álcool) refere-se a uma política pública federal, lançada em 1975, por meio do Decreto nº. 76.593/75, visando promover em território

nacional a produção e uso do álcool como combustível alternativo à gasolina. Trata-se de uma política pública formulada e implementada durante o regime militar brasileiro, e sua dinâmica de decisão reflete as especificidades do ambiente institucional e conjuntural do período no qual foi formulado, conforme será visto a seguir.

4.1.1 A formação da agenda

A ideia de se formular uma política pública de fomento à produção nacional do álcool combustível surgiu em 1973, quando em dezembro deste ano ocorreu a primeira crise do petróleo, o chamado “primeiro choque do petróleo”, que provocou significativa elevação dos preços da gasolina. Como o Brasil era totalmente dependente do petróleo importado, o objetivo principal da política foi, ao se produzir localmente um combustível substituto à gasolina, o de reduzir a sua importação.

Mais do que uma preocupação de segurança energética, o que levou esta política pública à agenda de decisão foi, primordialmente, a busca pelo equilíbrio na balança de pagamentos do País, que se encontrava deficitária. Com efeito, apesar do choque do petróleo, os prognósticos quanto ao suprimento do combustível eram otimistas, de modo que o receio da falta de abastecimento não foi o fio condutor da política. Santos (1993) nos explica que:

a grande preocupação nesses anos é, portanto, não com o suprimento mas com os efeitos dos altos preços de petróleo no balanço de pagamentos, na inflação e na economia do País em geral (SANTOS, 1993, p. 13).

Segundo os dados apresentados pela autora, em 1973, as importações do petróleo atingiam a ordem de U\$ 606 milhões, representando 11% das importações brasileiras. Por sua vez, em 1974, em função da elevação dos preços, esse valor alcançara a cifra de U\$ 2,5 bilhões, passando a representar 22% do total das importações. Esses números afetaram, invariavelmente, a balança de pagamentos: se em 1973 registrou-se um pequeno superávit de 7 milhões de dólares, em 1974 verificou-se um déficit de 4,7 bilhões de dólares (SANTOS, 1993, p.13).

Diante desse cenário macroeconômico, a política chega, de fato, à agenda governamental quando o então Ministro da Indústria e Comércio, Pratini de Moraes, propõe, em Dezembro de 1973, incentivar a produção de álcool para fins combustíveis, uma vez que os novos preços do petróleo justificariam a mistura do álcool à gasolina (SANTOS, 1993, pp. 11; 21). Com isso, seria necessário expandir a área plantada de cana-de-açúcar, o que se mostrava uma alternativa bastante interessante para o País: os preços do açúcar no mercado internacional encontravam-se altos, de modo que o aumento de sua exportação contribuiria também para a balança de pagamentos do Brasil. Desse modo, ao se elevar a produção de cana-de-açúcar, dois benefícios poderiam ser auferidos: haveria mais matéria prima tanto para produzir o álcool para consumo interno, como para a produção do açúcar, destinado à exportação. Para Santos (1993), a proposta de Pratini procurava, “aproveitando os preços do petróleo, fortalecer a agroindústria do açúcar” (SANTOS, 1993, p. 21).

Em 1973 havia uma escassez de açúcar no mercado mundial, de modo que os preços do insumo cresceram a elevadas taxas. A média anual dos preços do açúcar passou de 4,5 centavos de dólar em 1971, para 9,45 centavos de dólares em 1973 (SANTOS, 1993, p. 17). Ou seja, um aumento de 110% em apenas dois anos. Aproveitando o mercado internacional favorável, as exportações brasileiras cresceram 112% em 1972 e mais 13% em 1973, estimuladas, sobretudo, pelos importantes investimentos em novas usinas.

Desse modo, o propósito da política era combinar o incentivo à produção do álcool com a manutenção ou até mesmo aumento da exportação do açúcar, que em 1974 assume a liderança da pauta das exportações brasileiras, tomando o posto até então ocupado pelo café (SANTOS, 1993, p. 18).

Quando Ernesto Geisel toma posse, em março de 1974, os efeitos do choque do petróleo já se faziam sentir na economia brasileira. Assim, logo no início de seu governo, Geisel solicita ao Ministro das Minas e Energia, Shigeaki Ueki, e ao novo Ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes, uma política de álcool que diminuísse os efeitos negativos da alta do preço do petróleo na economia brasileira (SANTOS, 1993, p. 31). Pode-se afirmar que **é nesse momento que o tema ascende à agenda de decisão**. Note-se que já havia várias pesquisas realizadas no Brasil sobre a produção do álcool combustível, com

destaque especial para o Centro Tecnológico da Aeronáutica, cujos estudos assentavam-se na produção a partir de diferentes matérias-primas, como a cana-de-açúcar e a mandioca.

Considerando que “o equilíbrio do balanço de pagamentos era preocupação básica do Presidente da República, de seus assessores imediatos e dos ministérios da área econômica” (SANTOS, 1993, p. 20), os objetivos da política de incentivo à produção do álcool estavam subordinados aos objetivos econômicos. Essa intenção é reforçada quando é formulado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), plano econômico lançado no final de 1974, como resposta à crise econômica derivada do primeiro choque do petróleo. Nas palavras de Santos (1993):

Dentro desse contexto, a política de energia, embora considerada ‘peça decisiva da estratégia nacional’ no sentido de reduzir sua dependência em relação a fontes externas de energia’ (II PND, 1975-1979:17), subordina-se, por assim dizer, ao objetivo maior: ‘Para o Brasil, a colocação correta é como enfrentar a crise de energia sem sacrificar o crescimento acelerado’ (II PND, 1975-1979: 82). E este, como se viu, mantendo-se o balanço de pagamentos equilibrado e a inflação sob controle (SANTOS, 1993, p. 14).⁴³

A figura a seguir representa, esquematicamente, a formação da agenda de decisão do Proálcool:

⁴³ Além do incentivo à produção do álcool, houve também um investimento considerável em prospecção e produção de petróleo, intensificação do uso de energia hidroelétrica (por meio da construção de grandes usinas hidrelétricas) e o incentivo à energia nuclear. É neste contexto que se firma o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha.

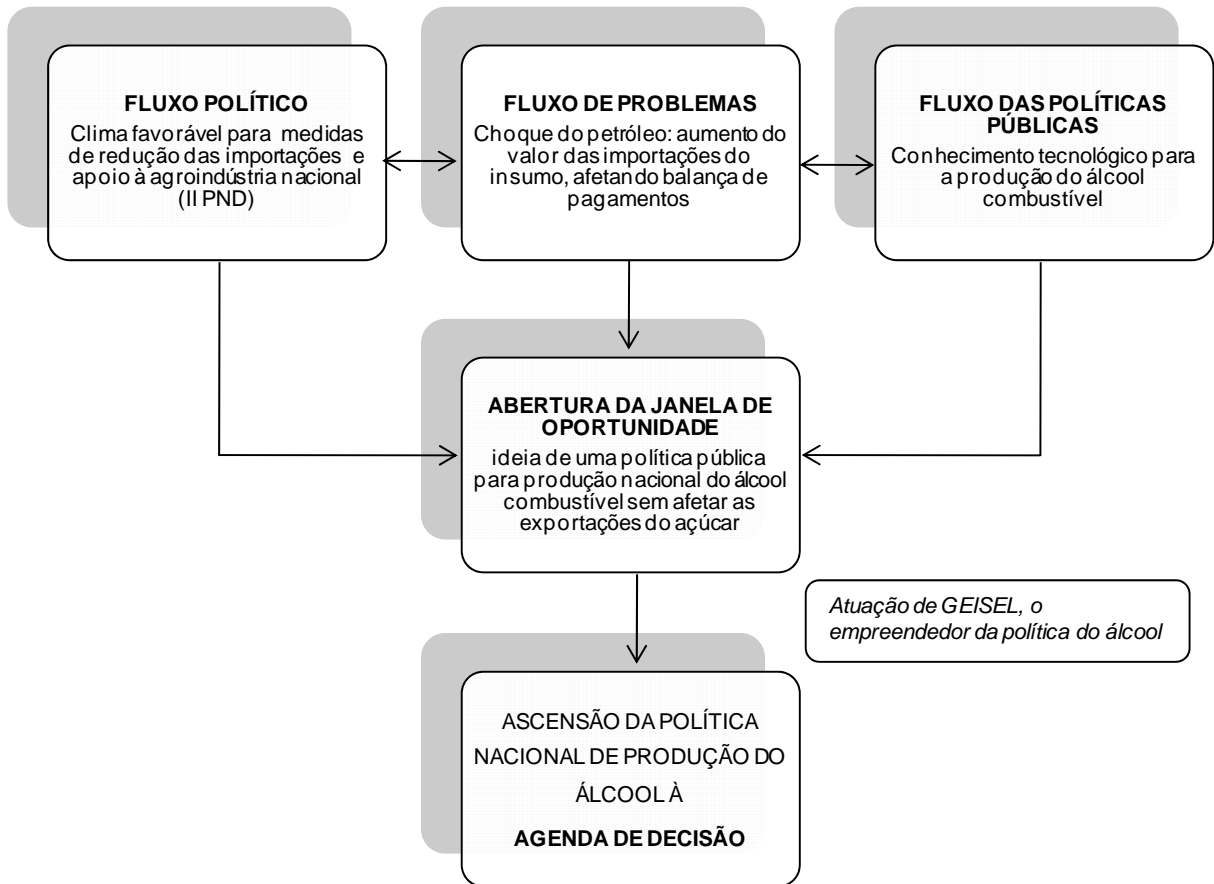


Figura 3: Formação da agenda de decisão do Proálcool
(Elaboração própria com informações presentes em Santos, 1993, adaptando figura esquemática desenvolvida por Capella, 2004)

A formulação do Proálcool não ocorreu isenta de disputas internas e conflitos interburocráticos. Ao contrário, ao longo dos seus anos de formulação, 1974 e 1975, houve o envolvimento de diferentes atores governamentais que pressionaram para incluir, entre os objetivos e diretrizes da política pública, seus interesses. Todavia, a palavra final sobre as diretrizes e escolhas do Proálcool estiveram nas mãos de Geisel, o maior empreendedor desta política pública.

Verifica-se também que setores da agroindústria – em particular os paulistas – participaram ativamente do processo de formulação do Proálcool, recorrendo a diferentes mecanismos de intermediação de interesses: práticas de *lobby*, uso de redes de relacionamento pautadas nos “aneis burocráticos” e, de maneira menos presente, mecanismos próprios do corporativismo bipartite. Como poderá ser observado, esta atuação também influenciou os rumos seguidos pelo Proálcool.

4.1.2 A dinâmica de formulação

O processo de formulação do Proálcool foi marcado por dois momentos centrais: a publicação do **Decreto nº 75.966 em julho de 1975**, que criou as bases iniciais do que viria a ser o Proálcool e a promulgação do **Decreto nº 76.593, de novembro de 1975**, que efetivamente criou o Programa Nacional do Álcool, o Proálcool.

Uma série de disputas interburocráticas permeou o período compreendido entre **março de 1974** (momento que ascende à agenda de decisão a ideia de uma política de fomento à produção nacional do álcool carburante) e **julho de 1975**, quando se promulga este primeiro Decreto estruturante.

Apesar de haver o envolvimento de diferentes atores governamentais, o núcleo do conflito burocrático se deu entre o Ministério de Indústria e Comércio (**MIC**), agora sob a condução do Ministro Severo Gomes, e o Instituto do Açúcar e do Álcool (**IAA**)⁴⁴, órgão responsável por organizar o mercado sucroalcooleiro. O principal embate ocorreu em torno da forma como se daria a expansão da produção do álcool carburante, que se materializou na polêmica envolvendo a criação de destilarias autônomas e de destilarias anexas para a sua produção, e ao percentual de mistura do álcool à gasolina.

O IAA defendia a política de criação de destilarias em regiões não-canavieiras, as chamadas destilarias autônomas, com o propósito de se evitar que parte da produção da matéria prima destinada à produção do açúcar fosse direcionada à produção do álcool anidro, o que afetaria a balança de pagamentos. O IAA temia que a diminuição da produção e exportação do açúcar reduzisse seus recursos financeiros, já que o IAA, por deter o monopólio da exportação do açúcar, controlava o Fundo Especial de Exportações, constituído de parcela das taxas cobradas sobre cada saco de açúcar e litro de álcool para fins-não carburantes exportado. A manutenção da exportação do açúcar, cujo preço encontrava-se elevado, era um importante recurso de poder do IAA (SANTOS, 1993, p. 22). O IAA defendia um percentual de mistura do álcool à gasolina que não excedesse 10%.

⁴⁴ O Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) foi criado por Getulio Vargas em 1933 (Decreto nº 22789, de 01/06/1933), com o objetivo de ser o responsável por organizar o mercado sucroalcooleiro. Administrativamente, estava vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio.

A posição do IAA era compartilhada pela Cooperativa Fluminense dos Produtores de Açúcar e Álcool (COPERFLU), que declarara que a sua prioridade era a expansão da produção do açúcar. Assim, a produção do álcool deveria ser considerada apenas como “válvula de segurança” para situações de crise de superprodução de açúcar, o que para eles era considerado algo improvável.

Esta posição, contudo, não era compartilhada pela Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (COPERSUCAR). Explica-se.

Os produtores de cana-de-açúcar de São Paulo já se dedicavam há alguns anos à produção de álcool hidratado (para uso industrial), situando-se como os maiores produtores do Brasil, e já possuíam, portanto, destilarias anexas à produção da cana-de-açúcar.

Contudo, os produtores paulistas conviviam com dois problemas: de um lado, este álcool não encontrava fácil aceitação no mercado internacional, pois seus custos eram superiores ao do álcool sintético, produzido a partir do petróleo; por outro, depararam-se com dificuldades, ao longo da década de 1960, de escoar seu produto no mercado nacional. Assim, o final da década de 1960 encerra-se com uma produção excessiva de álcool e com uma grande quantidade de destilarias ociosas (“São Paulo vê-se, por assim dizer, afogado em álcool”, SANTOS, 1993, p. 25). A obrigatoriedade de mistura do álcool à gasolina situa-se, portanto, como uma excelente solução para o problema dos produtores paulistas. Logo, defendem, contrariamente à posição do IAA, a utilização da capacidade ociosa das destilarias já existentes e a instalação de destilarias anexas às usinas que ainda não as possuíam para a produção do álcool anidro para fins carburantes (SANTOS, 1993, p. 25).

O Ministério da Indústria e Comércio posicionou-se, em todas as arenas de decisão formadas ao longo do processo de formulação, favorável à criação de destilarias anexas e a um percentual mais elevado de mistura carburante, que variava entre 10 e 25%. Ou seja, sua posição ia ao encontro dos interesses do setor sucroalcooleiro paulista⁴⁵.

⁴⁵ O Ministro Severo Gomes era paulista e havia sido Ministro da Agricultura no governo de Castello Branco. Além de empresário (proprietário dos Cobertores Paraíba) era também fazendeiro. Enquanto

E, em função das incertezas quanto aos rumos da política pública, os usineiros paulistas também fizeram uso de seus contatos pessoais com a alta burocracia para fazer valer seus interesses, o que nos permite identificar características do modelo dos “aneis burocráticos” (SANTOS, 1993, p. 25).

Ademais, representados pela COPERSUCAR, os usineiros paulistas fizeram forte uso do *lobby* para defender seus interesses. Por divergirem da posição do IAA, entidade pública que representava institucionalmente o caminho formal para o direcionamento das demandas da agroindústria do açúcar, a COPERSUCAR recorreu a outros meios não institucionais para disseminar sua posição, como a divulgação de estudos técnicos, a realização de fóruns públicos (como os Encontros Nacionais dos Produtores de Açúcar e os Seminários Anuais da Agroindústria Açucareira), a presença recorrente nos noticiários dos principais jornais do País e a divulgação de matérias pagas. Vale mencionar que essa “participação pública” da COPERSUCAR representa um dos indícios da distensão política iniciada com Geisel.

Após vários embates entre o IAA e o MIC, e o posicionamento público da COPERSUCAR, finalmente o MIC conseguiu fazer valer suas preferências. O Ministério produziu uma proposta de minuta de Decreto, que fora assinada por Geisel, e promulgada em Julho de 1975⁴⁶. O Decreto nº 75.966, que “dispõe sobre a produção e a comercialização do álcool anidro carburante e dá outras providências”, priorizou a construção de destilarias anexas. Não se definiu, contudo, o percentual da mistura do álcool à gasolina.

Geisel foi um ator que influenciou fortemente os rumos seguidos pela política do álcool carburante. Santos (1993) narra que meses antes da promulgação deste decreto, o presidente realizou uma visita ao Centro Técnico da Aeronáutica (CTA), que despertou sua total atenção para o programa. Impressionado com os estudos realizados e os projetos em andamento, Geisel visualizou uma perspectiva promissora no

esteve no governo, sempre assumiu uma postura de forte apoio às empresas de capital nacional (MANTEGA, 1997). Em função desse perfil, não é de se estranhar que o posicionamento do MIC fosse ao encontro das preferências dos produtores paulistas.

⁴⁶ Também assinaram o Decreto: Severo Gomes, Mário Henrique Simonsen (ministro da Fazenda), Alysso Paulinelli (ministro da Agricultura) e Shigeaki Ueki (ministro de Minas e Energia).

desenvolvimento do álcool combustível⁴⁷. Para a autora, essa visita, ao despertar o interesse de Geisel, contribuiu para a promulgação do Decreto de Julho de 1975, que criou as bases iniciais do que viria a ser o Proálcool. Como afirma a autora:

A importância da atuação de Geisel no que se refere à promulgação deste decreto não deve, de fato, ser descartada, especialmente se se lembrar que os parâmetros básicos de decisão continuavam desfavoráveis à política de álcool combustível. O mercado internacional do açúcar era visto como muito promissor para as exportações brasileiras e, após o grande salto entre outubro de 1973 e janeiro de 1974, os preços do petróleo permaneceram relativamente estáveis até 1975 (SANTOS, 1993, p. 35).

Após a promulgação da minuta do Decreto do MIC em Julho de 1975, um novo fluxo externo ocorre em agosto de 1975, fazendo com que a política do álcool ganhe novos contornos. Novamente evidenciam-se conflitos interburocráticos e a manifestação pública dos representantes de interesse do setor sucroalcooleiro contra as diretrizes da política pública que estavam sendo formuladas.

Neste mês ressurgiu a possibilidade de haver um novo aumento dos preços do petróleo, o que levou Geisel a reunir no Palácio do Planalto os Ministros de Minas e Energia (MME), da Indústria e Comércio (MIC), da Agricultura (MA) e o Ministro Chefe da Casa Civil, General Golbery Couto e Silva, para discutir critérios que permitissem substituir o petróleo e reduzir, ao máximo possível e com a maior rapidez, o seu consumo e, conseqüentemente, sua importação. Ou seja, esse novo evento externo conferiu uma grande prioridade à política pública, contando com a participação direta do Presidente da República na dinâmica de sua formulação.

Dias depois, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), presidido por Geisel, definiu a formação de um Grupo de Trabalho (GT), composto por representantes do MIC, MME, MA e SEPLAN (Secretaria do Planejamento) para estudar as possibilidades de se ampliar com a maior urgência a produção de álcool, que poderia ser produzido a partir

⁴⁷ Foi-lhe apresentada, inclusive, a possibilidade de se produzir álcool com outras matérias-primas além da cana-de-açúcar, como a mandioca, o babaçu e outros vegetais do cerrado. A Secretaria de Tecnologia Industrial e o CTA conduziram um estudo sobre as possibilidades do uso da mandioca na produção do álcool, que além do ser a maior produção do mundo, permitiria evitar o desvio da matéria prima para a produção do açúcar e a possibilidade de cultivo em solos não apropriados para a cana, recorrendo a solos menos férteis. Neste estudo destacou-se a possibilidade de haver “vertente social” do programa.

da cana-de-açúcar, mandioca e batata-doce. O fato da arena de decisão encontrar-se agora sob o âmbito do CDE demonstra a prioridade dada por Geisel à política pública.

O processo de discussão do arcabouço institucional do programa, que definiria as responsabilidades dos ministérios e demais órgãos públicos, foi marcado por uma grande disputa interna dentro do GT. Os conflitos acentuaram-se quando uma cópia da minuta do Decreto do Programa Nacional do Álcool, elaborada pelo GT, “cai nas mãos da COPERSUCAR” (SANTOS, 1993, p. 39) e é divulgada em 31 de outubro de 1975 pela imprensa nacional. Santos (1993) considera esse evento determinante para os rumos do Proálcool porque suas repercussões iriam influenciar as futuras escolhas que dariam as bases para a política do álcool carburante.

Conforme a minuta, o controle do Proálcool ficaria inteiramente nas mãos do IAA: caberia ao instituto fomentar a produção do álcool, promover a ampliação de destilarias existentes e coordenar a instalação de novas. Ademais, caberia ao Instituto o monopólio de comercialização do álcool, “de todos os tipos e destinado a todos os usos, bem como de mel residual, tanto no mercado interno como externo” (SANTOS, 1993, p. 39).

Como esta minuta fora redigida em uma arena fechada, dentro da própria burocracia, sua divulgação permitiu que houvesse a ampla manifestação de grupos de interesse. Assim, com a sua divulgação, a decisão ultrapassou os limites da arena burocrática, alterando, novamente, as escolhas finais da política (SANTOS, 1993, p. 39). De fato, a divulgação da minuta na imprensa pela COPERSUCAR foi o caminho escolhido por esta associação para expressar sua insatisfação quanto aos rumos seguidos pela política. Interessante notar que a COPERFLU, que outrora se manifestara em direção oposta à da COPERSUCAR, posicionava-se neste momento alinhada à associação paulista e contrária às diretrizes da minuta. O Sindicato da Indústria de Fabricação do Álcool do Estado de São Paulo também se manifestou publicamente contrário à minuta. Santos narra que os grupos de interesse:

(...) se manifestariam através da imprensa ou se dirigiram ao CDE, quer através de associações de interesse, quer através de mecanismos informais e contatos pessoais. O ‘período de consulta’ duraria algum tempo, ao fim do qual os tomadores de decisão, levando em conta algumas demandas, redigiram o projeto final, que, então, seria aprovado pelo Presidente da República na forma de decreto (SANTOS, 1993, p. 40).

E, após a ocorrência de vários eventos, finalmente foi promulgado o **Decreto nº 76.593 em 14 de Novembro de 1975**, que criou o Programa Nacional do Alcool.

O Decreto foi redigido em reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e distanciou-se bastante, no que tange ao controle da política, da proposta apresentada na Minuta elaborada pelo GT e divulgada pela COPERSUCAR. Com ele, procurou-se compatibilizar os diversos interesses: definiu-se que o álcool poderia ser obtido a partir da cana-de-açúcar, mandioca ou qualquer outra matéria-prima, previu-se a ampliação e instalação de destilarias anexas e autônomas e não se incluiu nenhuma referência quanto à proporção da mistura (SANTOS, 1993, p. 46).

O Decreto definiu também, conforme interesse dos produtores, que estes poderiam vender sua produção livremente. Essa decisão foi bem acolhida pela COPERSUCAR que, em matéria paga no jornal O Estado de São Paulo, elogiou a decisão. Os demais produtores, como a Cooperativa dos Produtores de Açúcar e Alcool de Pernambuco, também receberam com entusiasmo a medida (SANTOS, 1993, p. 49).

Outro aspecto do Decreto que diferiu da minuta refere-se às exposições de motivos. Além dos evidentes motivos econômicos centrados na economia de divisas e na possibilidade de crescimento da renda interna, foram incluídos motivos sociais, tais como a busca por reduzir as disparidades regionais de renda, baseado no argumento de que todas as regiões do País apresentam condições para produzir matéria-prima, em particular aquelas mais carentes, capazes de cultivar a mandioca (SANTOS, 1993, p. 47).

A vertente social do Programa sempre foi considerada muito polêmica e, na prática, nunca ultrapassou as intenções presentes no Decreto para realidade concreta. O Ministério da Agricultura e a Secretaria de Tecnologia Industrial eram os únicos órgãos públicos que atuaram em favor da vertente social. Eles propunham o incentivo da produção de álcool a partir da mandioca, produzida por pequenos produtores e transformada em combustível a partir de pequenas destilarias (SANTOS, 1993, pp. 59, 89). Todavia, a corrente oposta, encabeçada pelo MME e pelo MIC, considerava que a busca pela produção rápida e barata do álcool seria possível apenas a partir da cana-de-açúcar com o aproveitamento da infra-estrutura já existente. A região Centro-Sul apresentava mais recursos, mais destilarias ociosas, maior parque alcooleiro e maior proximidade do centro consumidor (SANTOS, 1993, p. 89).

As poucas experiências que se materializaram não foram bem sucedidas, uma vez que houve baixo apoio institucional ao programa, com carência de pesquisas agronômicas e tecnológicas. Para acentuar as dificuldades da produção da mandioca, assistiu-se, no mesmo período, ao aumento da produtividade da cana-de-açúcar, barateando o produto e aumentando sua oferta (ALBUQUERQUE *et al*, 2008, p. 11). Com isso, o álcool produzido a partir da mandioca nunca foi competitivo, esvaziando-se, assim, as intenções de cunho social do Proálcool.

4.1.3 Análise do processo decisório do Proálcool

Tomando como base o estudo de Santos (1993) pode-se verificar que o processo decisório do Proálcool foi marcado por um sistema de representação de interesses voltado à defesa dos objetivos do grande capital, no qual se identificam práticas de *lobby* e a existência de vínculos horizontais temporários, típicos do modelo dos anéis burocráticos praticados no regime militar de 1964. Ademais, por se estar diante de um regime militar não-democrático, todo o processo de discussão da política pública esteve inserido no âmbito do Executivo, com a ausência da participação do Legislativo. Contudo, observam-se manifestações públicas da COPERSUCAR, o que aponta também para o início da distensão política.

Por conta das disputas interburocráticas, Santos (1993) demonstra claramente que a palavra final e o rumo definitivo da política pública estiveram nas mãos do presidente Geisel, que conferiu prioridade ao tema e cujo posicionamento determinou o encaminhamento da política. Todo o período de conflitos e indefinições quanto ao rumo do Proálcool foi encerrado no momento em que Geisel decide envolver-se e interferir diretamente no problema:

As preferências do Presidente tomam imediata precedência sobre todas as dos demais atores. (...) Quando ele decide interferir, a 'resultante' das forças em jogo tem sempre a direção de suas preferências de política" (Santos, 1993, p. 34).

Isso é acentuado, principalmente, quando se verifica que o *locus* central de decisão do Programa acabou sendo o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), presidido

por Geisel. Mantega (1997) destaca o poder centralizador de Geisel e a importância do CDE nas decisões de governo:

Desde o primeiro dia de governo, [Geisel] deslocou o eixo da política econômica para o planejamento, reduzindo o poder da Fazenda e colocou a si próprio como comandante e chefe das grandes decisões dessa área estratégica do Governo, ocupando o assento de presidente do Conselho de Desenvolvimento Econômico (...). Geisel fez um governo imperial, que exerceu, em sua plenitude, a espantosa carga de poder que pode reunir um chefe de Estado no Brasil, munido de vários instrumentos de arbítrio (MANTEGA, 1997, pp. 5, 6).

E quanto à estrutura de participação social no processo decisório, Santos (2001) afirma, em estudo posterior, que neste período há:

(...) um sistema de representação de interesses que elimina os grupos desprivilegiados e se abre complexamente ao grande capital através de representações coletivas (associações corporativas 'oficiais' e paralelas) e individualizadas, formais, informais e institucionais-informais (agências atuando como brokers de interesses privados junto a outras instancias burocráticas), além de anéis burocráticos (SANTOS, 2001, p. 750).

E no caso específico do processo decisório do Proálcool, verificamos que nele, de fato, se apresentam as formas de intermediação de interesses próprias do regime militar de 1964, por meio do predomínio das práticas dos anéis burocráticos e uso do *lobby*. O corporativismo bifronte também está presente, porém de maneira bem menos acentuada.

O corporativismo bifronte é identificado apenas na relação entre o IAA e os plantadores de cana e produtores de açúcar, que possuem assento no conselho deliberativo do Instituto (SANTOS, 1989, p. 237). Mas, vale mencionar, a COPERSUCAR, principal entidade de representação dos interesses da indústria sucroalcooleira paulista não se vê representada pelo órgão.

Inclusive, a estrutura corporativa oficial, formada por sindicatos pertencentes à estrutura criada por Vargas, atua ao lado das associações de representação de interesse paralelas que, deve-se mencionar, tomaram a frente nos rumos decisórios e atuaram de maneira bastante ativa no processo de formulação do Proálcool. Entre elas, destacaram-

se a COPERSUCAR, que atuou ao lado do Sindicato da Fabricação do Álcool no Estado de São Paulo (que, aliás, compartilhavam o mesmo presidente), e a COPERFLU, que dividiu a representação política com o Sindicato da Indústria e da Refinação do Açúcar dos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo.

O fato mais marcante dessa dinâmica de representação de interesses é que os atores privados direcionaram suas demandas às associações de classe que, por meio de seus contatos informais, tiveram acesso aos atores estatais e influenciaram suas decisões. É neste aspecto que se evidenciam práticas próprias do modelo dos anéis burocráticos. Esse recurso foi utilizado, por exemplo, pelos produtores paulistas, que desfrutavam de vínculos de relacionamento com a alta burocracia estatal. Com efeito, as intervenções da COPERSUCAR, sejam publicamente, sejam nos bastidores, alteraram os rumos da política do álcool.

Pode-se afirmar, portanto, que o formato da representação de interesses no Brasil no período autoritário refletido no processo decisório do Proálcool foi marcado pela participação dos atores sociais que recorreram a caminhos não institucionais e apoiando-se fortemente nas práticas de *lobby*, por meio da atuação de suas representações de interesse. Um evento emblemático desse formato de atuação situa-se na divulgação da minuta do Programa Nacional do Álcool pela COPERSUCAR. Este foi o meio encontrado pela entidade para manifestar publicamente sua insatisfação e tornar “público” o debate. É público, pois ele avança os limites da arena burocrática, todavia não é democrático, pois dele participam apenas os atores sociais que têm acesso privilegiado, por meio de contatos pessoais, aos centros de poder, e podem dispor de recursos financeiros para acessar os canais de comunicação e promover suas práticas de *lobby*.

Note-se que se está diante de um regime autoritário, no qual as manifestações públicas contra o regime são reprimidas. O fato do setor sucroalcooleiro ter encontrado vários espaços de manifestação é explicado pelo momento político que se vive: o início da distensão política.

Adicionalmente, pode-se observar que este modelo de representação de interesses atendeu aos objetivos econômicos do País e também dos grandes empresários. Com efeito, a questão econômica dominava a agenda de governo neste período e priorizar os

interesses do capital privado nacional era coerente com a estratégia preconizada pelo II PND.

De fato, não houve, em momento algum no processo de decisão do Proálcool, a participação dos representantes dos trabalhadores rurais e pequenos produtores, pois a questão social não era considerada prioritária para o governo. Além de não serem representados institucionalmente em nenhum órgão de governo (como é o caso do IAA, que representava a indústria sucroalcooleira e teve participação ativa no processo de formulação), esses atores sociais não recorreram a nenhuma outra prática informal de intermediação de interesses, recurso amplamente utilizados pelos representantes da agroindústria: “a análise revela um sistema de representação de interesses que exclui os grupos desprivilegiados afetados pelo Proálcool (trabalhadores canavieiros e pequenos plantadores de cana) e se abre complexamente ao grande capital (SANTOS, 1993, p. 229).

Ademais, a despeito do apoio do Ministério da Agricultura e da Secretaria de Tecnologia Industrial, a intenção de se incluir um componente social entre os objetivos do programa esvaziou-se não só por falta de apoio técnico e financeiro, mas também por falta de apoio institucional de importantes articuladores do Proálcool, mais precisamente o MME e o MIC, que não eram favoráveis a esta iniciativa.

Em última instância, como o tema ascende à agenda de decisão estimulado por problemas de cunho econômico, pode-se afirmar que – e a despeito das discretas e limitadas tentativas de incorporar um vertente social do programa –, seus objetivos foram essencialmente econômicos: melhorar a balança de pagamentos e criar um mercado alternativo para situações de crise de superprodução de açúcar e de redução de seus preços no mercado internacional. Algo coerente com o contexto político e econômico do período. E, conforme visto, estes objetivos deram o tom que marcou o processo de decisão do Proálcool.

A seguir, segue uma figura que relaciona, esquematicamente, as variáveis independentes e dependente:

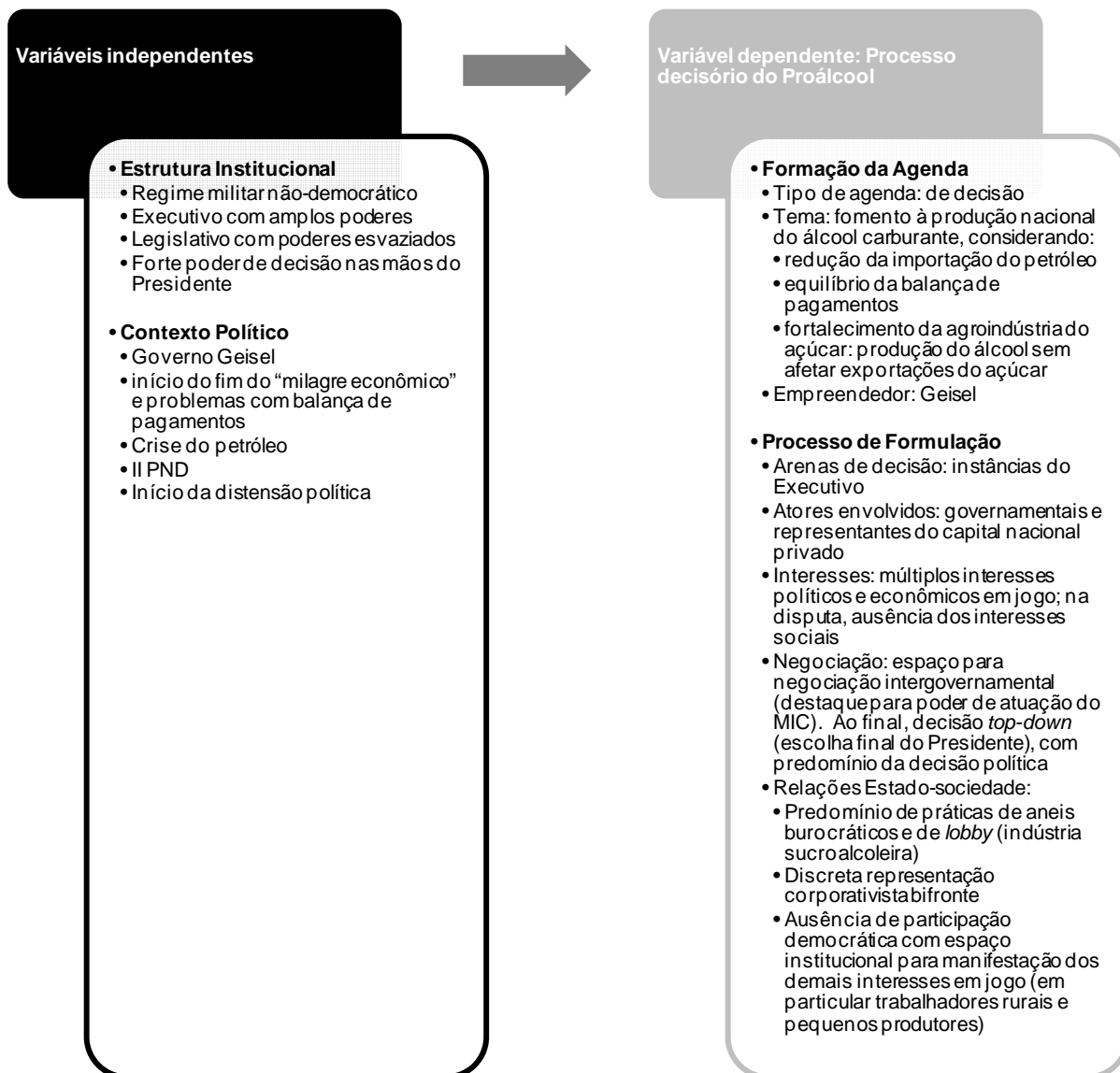


Figura 4: Relação entre variáveis independentes e dependente no processo decisório do Proálcool (Elaboração própria)

4.2 O Processo Decisório do Probiodiesel

No último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, em outubro de 2002, o Ministério da Ciência e Tecnologia instituiu o Programa Brasileiro de Desenvolvimento Tecnológico de Biodiesel, o Probiodiesel, por meio da Portaria nº 702, visando ao desenvolvimento científico e tecnológico de biodiesel. O Probiodiesel foi formulado com o propósito de incentivar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico do combustível e contou com a participação, em seu processo de formulação, da comunidade científica, dos centros de pesquisa tecnológica e dos produtores de biodiesel.

Trata-se de uma política pública cujo processo de formulação iniciou-se no último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, e que fora extinta no ano seguinte, quando Lula assume a Presidência da República e se dá início ao processo de formulação do PNPB. Assim sendo, seu processo de decisão foi curto, a arena decisória não se estendeu para além dos limites do próprio Ministério da Ciência e Tecnologia, e seus alcances bastante limitados, considerando seu curto processo de implementação. A seguir narraremos os eventos que marcaram a ascensão do tema à agenda de governo e como foi a dinâmica do seu processo de formulação.

4.2.1 A formação da agenda

Entre o lançamento do Proálcool e do Pro biodiesel não foi formulada nenhuma outra política pública voltada à produção de biocombustíveis no Brasil com a mesma envergadura e apoio institucional verificado nestas duas políticas. O que houve nesse intervalo de tempo foi a adoção de algumas medidas visando aprimorar e dar maior dinamismo ao Proálcool⁴⁸, e a estruturação de políticas pontuais e de curta duração voltadas à pesquisa do biodiesel.

⁴⁸ Podem-se identificar 4 fases que caracterizaram o Proálcool. As duas primeiras fases foram marcadas por políticas de incentivo ao Programa, a terceira pela ausência de atuação do poder público e uma quarta fase em que as ações governamentais são retomadas. A primeira, que se refere ao período da mistura carburante, inicia-se em 1975 (com o lançamento do Programa) e se estende até 1979, quando se inicia a segunda fase, na qual, por conta do segundo choque do petróleo, incentiva-se a fabricação de carros movidos exclusivamente a álcool hidratado (segundo dados da ANP, em 1983 a frota de carros movidos a álcool representava 90% do total de vendas). Esta segunda fase encerra-se em 1986, quando se inicia o período de “estagnação” do Programa. Esse período é marcado pela escassez de políticas públicas para incentivá-lo, motivada pela redução dos preços internacionais do petróleo, que levou à queda do valor do álcool no mercado nacional. Essa situação levou a crises de abastecimento do álcool (seu ápice foi a crise da entressafra 1989-90), fazendo com que o Programa caísse em descrédito. Assim, ao final da década de 1990 apenas 1% dos automóveis eram movidos à álcool. A recuperação do Programa ocorre já no início da década de 1990, quando políticas públicas de incentivo ao consumo do álcool são retomadas: em 1993 a Lei Federal nº 8.723/93 definiu a obrigatoriedade da mistura do etanol anidro na gasolina, em proporção variável entre 20 a 25%; em 1995 foram liberadas as fases de produção, distribuição e revenda do álcool, com isso seus preços passaram a ser determinados pelas condições de oferta e procura. E em 2003, com o lançamento dos carros bicombustíveis (cujo consumo é estimulado pelo governo, pois seu IPI – imposto sobre produtos industrializados – é o mesmo do adotado aos carros movidos exclusivamente a álcool) o programa entra em uma fase de ascensão. Em 2008, o consumo de álcool iguala-se ao da gasolina. Fontes: ANP: <http://www.anp.gov.br> <acessos em 13 de agosto de 2009 e 3 de dezembro de 2010>; BiodieselBr: <http://www.biodieselbr.com/proalcool/pro-alcool.htm> <acesso em 3 de dezembro de 2010>.

As pesquisas de incentivo à produção do biodiesel iniciaram-se no Brasil na década de 1920, mas passaram a ganhar maior destaque e apoio institucional quando, em 1980, um brasileiro, Expedito Parente, obteve a primeira patente de biodiesel do mundo. Os testes e estudos de aplicação foram iniciados no Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Ceará em 1977 (PARENTE, 2006, p. 90).

A partir desse conhecimento, em 1980, o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Produção de Óleos Vegetais para Fins Energéticos (Proóleo), para substituir o óleo diesel por óleos vegetais (mistura de até 30%) e incentivar a pesquisa tecnológica para promover a produção de óleos vegetais em diferentes regiões do Brasil (NAE, 2004, p. 95). E para agilizar a produção do novo combustível, com o apoio do Ministério da Aeronáutica, foi criada a PROERG (Empresa Cearense Produtora de Sistemas Energéticos), empresa estabelecida em Fortaleza, que implantou uma unidade industrial com capacidade de produzir 200 litros/hora de biodiesel (PARENTE, 2006, p. 92). Em 1983, a PROERG desenvolveu o Prosene, substituto do querosene para avião (MATTEI, 2008, p.6)

A Secretaria Tecnológica do então Ministério de Indústria e Comércio lançou, também no início dos anos 1980, o Programa Nacional de Alternativas Energéticas Renováveis de Origem Vegetal, outro programa federal de estímulo à pesquisa e produção de óleos vegetais substitutos ao óleo diesel. Deste programa participaram institutos de pesquisa, órgãos técnicos do governo federal, fabricantes de motores, de óleos vegetais e transportadoras. Foram realizados testes com a mistura de 30% de óleo de soja (NAE, 2004, p. 97).

No entanto, nos anos seguintes, com a diminuição dos preços do petróleo no mercado internacional, desativou-se o Programa Nacional de Alternativas Energéticas Renováveis de Origem Vegetal e extinguiu-se a PROERG (MATTEI, 2008, p. 5).

Após uma lacuna de quase vinte anos de políticas públicas federais de fomento ao biodiesel, os estímulos à pesquisa do biodiesel são retomados apenas em 1998, quando a ANP, no mesmo ano de sua criação, autoriza a realização de testes e comercialização de combustíveis não especificados, como é o caso do biodiesel (resolução nº. 180).

A primeira instituição que solicitou a autorização para a realização de testes foi a Universidade Federal do Rio de Janeiro, por meio do COPPE (Coordenação de Programas de Pós-Graduação de Engenharia). Segundo nos relata Mattei (2008), com base nos resultados de seus estudos e com o intuito de incentivar a adoção de uma política voltada à mistura do biodiesel, a UFRJ/COPPE promoveu em 2001 o seminário “Potencial do Biodiesel no Brasil”, que contou com a participação da Petrobrás, do Instituto Nacional de Tecnologia, da ANP e de representantes empresariais da área de energia e transporte.

Outros estudos e pesquisas foram realizados por institutos universitários e centros privados de pesquisa tecnológica, desde a resolução da ANP. Por exemplo, em 1998, realizou-se em Curitiba uma experiência do uso monitorado da mistura de 20% de biodiesel em uma frota de vinte ônibus, sob coordenação do Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR) e, em 2000, foi instalada uma planta piloto de produção de biodiesel, em Ilhéus, no campus da Universidade Estadual de Santa Cruz (MCT, 2002, p. 4).

Assim, a partir das resoluções da ANP são realizados testes pontuais e experiências conduzidas por institutos de pesquisa em diferentes partes do Brasil visando ao desenvolvimento tecnológico do combustível, porém de maneira desarticulada e fragmentada.

Diante, portanto, deste cenário permeado por pesquisas promovidas por diferentes centros de estudo e pela divulgação de seus resultados favoráveis pela comunidade de especialistas, o Ministério da Ciência e Tecnologia, ciente das potencialidades do combustível, decidiu incentivar a sua pesquisa e criar uma rede que pudesse articular os atores e agregar os conhecimentos. É com esse objetivo em mente que ascende à agenda setorial de governo, em 2002, a ideia de se formular uma política pública federal destinada à promoção do desenvolvimento científico e tecnológico do biodiesel, a partir de óleos vegetais. Formalmente, o tema ascende à agenda de governo em 30 de outubro de 2002, quando é publicada a Portaria do Ministério de Ciência e Tecnologia nº 702 com o propósito de:

Instituir o Programa Brasileiro de Desenvolvimento Tecnológico de Biodiesel - PROBIODIESEL, com o intuito de promover o desenvolvimento científico e tecnológico de biodiesel, a partir de ésteres etílicos de óleos vegetais puros e/ou residuais (Artigo 1º).

Portanto, podemos observar que o legado institucional construído a partir das diferentes experiências tecnológicas de produção do biodiesel contribuiu diretamente para a formulação desta política pública.

4.2.2 A dinâmica de formulação

A formulação do Probiodiesel ocorreu dentro dos limites institucionais do Ministério da Ciência e Tecnologia, no âmbito da Secretaria de Política Tecnológica Empresarial, e contou com o envolvimento dos seguintes ministérios: Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento Agrário; de Minas e Energia; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Meio Ambiente; da Fazenda; do Planejamento; da Integração Nacional; e dos Transportes.⁴⁹

Todavia, como o tema ascende à agenda de governo com o propósito de agregar os conhecimentos tecnológicos e promover o desenvolvimento científico da produção do biodiesel, seus objetivos ficaram restritos à faceta técnica da política pública, não abarcando outros propósitos que justificassem o envolvimento mais ativo de outras Pastas Ministeriais. Ademais, esta política pública nunca foi prioridade de governo, não havendo, portanto, nenhum envolvimento do presidente FHC nos rumos por ela assumidos.

Isso se refletiu, portanto, no baixo envolvimento dos demais ministérios, que esteve restrito à “escuta” e ao acompanhamento das decisões tomadas pelo MCT. De fato, o Probiodiesel não teve a mesma prioridade e institucionalidade que o PNPB, criado por um Decreto presidencial que nomeou a participação de diferentes ministérios e cuja arena de decisão, quando no Executivo, esteve centralizada na Casa Civil.

⁴⁹ Fonte: Discursos e Notas Taquigráficas da Câmara Federal: palestra de Ivonice Aires Campos, Coordenadora de Ações de Desenvolvimento Energético do Ministério da Ciência e Tecnologia, realizada em 7 de Maio de 2003, em audiência pública promovida na Câmara Federal, no âmbito da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática.

Como relata Ricardo Gomide, atual coordenador-geral do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia, que participou das discussões do Probiodiesel:

A participação era muito mais de ouvir o que estava acontecendo... não era de formulação, com responsabilidades específicas para cada Ministério (*como foi no caso do PNPB*) (Ricardo Gomide, coordenador-geral do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia)⁵⁰.

Com base nesses objetivos técnicos, as discussões sobre a política pública foram focadas na especificação do produto, isto é, na definição técnica de como ele deveria ser produzido, e também na dimensão de testes de mistura do combustível⁵¹. Não se avançou, portanto, em outros temas que envolvessem a cadeia produtiva do biodiesel como, por exemplo, forma de envolvimento dos produtores, dinâmica de distribuição e de comercialização, entre outros. Recorrendo novamente ao relato de Gomide:

O Probiodiesel tinha um foco de pesquisa, de médio e de longo prazo... as discussões focavam no tipo de biodiesel, por exemplo: a gente tem que ter um biodiesel que é um éster, então, seria a rota da transesterificação; (...) ou a gente tem que fazer a adição de óleos vegetais em refinaria... não se tinha ainda noção do que era o biodiesel. (...) Já havia países da Europa que usavam o biodiesel, então a discussão estava muito centrada no que seria o biodiesel brasileiro, o que seria o produto (Ricardo Gomide, coordenador-geral do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia)⁵².

José Nilton de Souza Vieira, Assessor e Diretor-Substituto do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que participou como representante do MAPA nas discussões do Probiodiesel, complementa:

⁵⁰ Entrevista gravada, realizada em Belo Horizonte, no dia 6 de outubro de 2010.

⁵¹ O biodiesel pode ser produzido a partir de três rotas tecnológicas. Na rota da transesterificação etílica um reator mistura o óleo vegetal ou gordura animal com o etanol e produz uma reação química que remove a glicerina (sub-produto). A transesterificação metílica baseia-se no mesmo princípio, porém o reator mistura o óleo vegetal ou gordura animal com o metanol. A terceira rota refere-se ao craqueamento térmico, por meio do qual um reator trabalhando com temperatura elevada produz o biodiesel (Fonte: Câmara dos Deputados, 2003).

⁵² Entrevista gravada, realizada em Belo Horizonte, no dia 6 de outubro de 2010.

Tinha um fórum permanente de reuniões, com uma agenda de trabalho focando, por exemplo, o programa de testes (testar o B1, B2, o B5⁵³, níveis mais elevados de mistura...), o processo de transesterificação etílica e metílica, mais precisamente como se avançaria da metílica para a etílica, já que o Brasil tem uma grande disponibilidade de etanol e é importador de metanol... tudo isso estava sendo discutido, essa parte mais tecnológica (José Nilton, Assessor e Diretor-Substituto do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento).⁵⁴

Portanto, como o Probiodiesel não avançou além de sua faceta tecnológica, a participação dos demais ministérios no seu processo de formulação foi bastante limitada, restrita apenas ao acompanhamento das decisões do MCT. Diferentemente do Proálcool e também do PNPB não se tratava de uma política interministerial. De fato, no governo de FHC o tema do biodiesel não foi além da agenda de governo, isto é, foi foco de atenção governamental setorial, porém não alcançou a esfera da escolha presidencial e do Legislativo (conforme esperado em uma estrutura institucional democrática)⁵⁵.

A despeito do baixo envolvimento institucional dos demais ministérios, assistiu-se, nesta política pública, a uma importante participação de institutos e centros de pesquisa, públicos e privados, relacionados ao desenvolvimento do mercado de biocombustíveis no Brasil tanto em sua formulação como implementação. Com efeito, conforme já mencionado, o tema ascende à agenda de governo justamente com o propósito de agregar os saberes e disseminar o conhecimento já acumulado e aquele viria a ser desenvolvido. E para a realização deste propósito, a participação dos atores que já estavam diretamente envolvidos nesta empreitada era essencial.

Assim sendo, na Portaria Ministerial que criou o Probiodiesel, determinou-se que, para conduzir o propósito de fomentar o desenvolvimento tecnológico do combustível, o Ministério da Ciência e Tecnologia deveria coordenar uma rede de pesquisa e desenvolvimento tecnológico (artigo 2º).

⁵³ Convencionou-se que, para se referir ao percentual de mistura do biodiesel ao diesel, indica-se o número da porcentagem de mistura ao lado da letra B. Portanto, por exemplo, B5 refere-se a 5% de mistura de biodiesel ao diesel.

⁵⁴ Entrevista gravada, realizada em Belo Horizonte em 8 de outubro de 2010.

⁵⁵ De fato, chegou-se a formular um Projeto de Lei, em Março de 2003 (autoria do Deputado Rubens Otoni) para instituir o Probiodiesel, todavia ele foi arquivado.

O Ministério da Ciência e Tecnologia já vinha apoiando e se articulando com importantes entidades de pesquisa, antes mesmo da criação formal do Probiodiesel, o que favoreceu a ideia de se criar a rede e contribuiu para a sua formação. Três principais centros de pesquisa se destacam nesta articulação com o MCT: a TECPAR (Instituto de Tecnologia do Paraná), o IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo) e o INT (Instituto Nacional de Tecnologia).

A TECPAR, através de seu Centro de Referência em Biocombustíveis (CERBIO), criado por meio de um convênio entre o MCT e a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Estado do Paraná, foi responsável por conduzir, desde 1998, estudos de tecnologia de produção de ésteres de óleo de soja, que consiste na mistura do óleo de soja ao diesel. A TECPAR envolveu-se também, juntamente com a ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de veículos Automotores) e o Sindipeças (Sindicato Nacional da Indústria de Componentes de Veículos Automotores) nos testes para a validação do uso da mistura do biodiesel em motores e veículos⁵⁶. O Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT) e o Instituto Nacional de Tecnologia (INT) também se envolveram ativamente nos testes operacionais, propondo diretrizes para o programa e soluções para os desafios identificados (ABIPTI, 2004, p. 2).

A partir do Probiodiesel houve um esforço institucional de se formar a Rede Brasileira de Biodiesel, composta por especialistas e organizações relacionadas ao desenvolvimento do mercado de biocombustíveis do Brasil e responsável por congrega as ações de especialistas e entidades responsáveis pelo seu desenvolvimento e industrialização, elaborar e homologar as especificações do combustível, e testar a sua viabilidade (MCT, 2002, p. 10). Formalmente, a rede foi instituída posteriormente em 2005, denominada Rede Brasileira de Tecnologia de Biodiesel (RBTB), já no âmbito do PNPB.

Assim, no que se refere às externalidades positivas geradas com Probiodiesel, o MCT destacou como principais benefícios a redução da importação do diesel, as melhorias

⁵⁶ Os resultados dos testes, que continuaram com o lançamento do PNPB, resultaram na publicação do livro *Testes e Ensaios para Validação do Uso da Mistura Biodiesel B5 em Motores e Veículos*, publicado pelo MCT, no âmbito do PNPB, em 2009.

ambientais e as potencialidades econômicas para a agroindústria e para o setor automotivo:

O desenvolvimento deste PROBIODIESEL permitirá desenvolver a competitividade técnica e econômica do biodiesel, potencializando ganhos ambientais e gerando novos negócios para agroindústria, montadoras e setores de autopeças (MCT, 2002, p. 8).

Note-se que, para além dos ganhos ambientais e da economia de divisas, o MCT destaca o potencial de geração de novos negócios para os grandes setores econômicos, mais precisamente a agroindústria, as montadoras de automóveis e os setores de autopeças. Não se vislumbra, nesta política pública, a perspectiva de inclusão da agricultura familiar e a geração de externalidades positivas para os pequenos produtores de oleaginosas e para os trabalhadores rurais. A perspectiva social de uma política de agroenergia só é introduzida, efetivamente, a partir do PNPB⁵⁷.

Outra importante característica do Probiodiesel refere-se à preferência atribuída à soja como matéria-prima para a produção do biodiesel. Essa intenção é reforçada no discurso de Francelino Grandó, Secretário de Política de Informática e Tecnologia do Ministério da Ciência e Tecnologia, no âmbito da audiência pública realizada na Câmara Federal em novembro de 2004, denominada “O Biodiesel e a Inclusão Social”:

O Ministério conduziu, desde a gestão passada, o Programa Nacional de Biodiesel. Foi muito importante o que foi feito, embora seja preciso manifestar, honestamente, neste momento, uma avaliação: houve uma condução pouco abrangente pelo Ministério de Ciência e Tecnologia. Mas por quê? Porque **foi privilegiada uma única alternativa**: a rota tecnológica de produção de biodiesel pela transesterificação etílica do **óleo de soja**. É muito importante, é indispensável, o domínio dessa tecnologia, mas ela não é única, e ninguém pode dizer sequer que seja a mais importante. Todas as diversas rotas tecnológicas são importantes. Mas, dada a diversidade continental do Brasil, certamente para cada região, nós teremos uma que seja mais vantajosa do que as demais. E é assim que o Ministério precisa cumprir a sua função de promover a investigação, de fomentar o desenvolvimento tecnológico, de fomentar a

⁵⁷ É importante frisar que no caso do Proálcool a variável social foi introduzida apenas nas últimas etapas do seu processo de formulação e não recebeu apoio institucional para se concretizar. Ou seja, a intenção esteve presente apenas no discurso.

inovação no setor produtivo e de consolidar tecnologias (GRANDO, F., 2004, p. 78; grifos nossos).

Institucionalmente, a ABIOVE (Associação Brasileira dos Produtores de Óleos Vegetais) teve uma participação relevante no Programa. No cronograma de atividades para a implementação do Probiodiesel consta que seria testado, até o final de 2003, o biodiesel obtido a partir do éster etílico e do éster metílico da soja. Os responsáveis pela produção desse biodiesel seriam a ABIOVE e a ECOMAT, empresa produtora de biodiesel de Cuiabá (MCT, 2002, p. 2).

4.2.3 Análise do processo decisório do Probiodiesel

Conforme exposto, o Probiodiesel refere-se a uma política pública federal cujo processo de formulação e implementação foi muito curto, já que sua formulação iniciou-se nos últimos meses da gestão de Fernando Henrique Cardoso. Ademais, não recebeu apoio institucional do presidente, estando restrita, apenas, a sua faceta tecnológica.

O tema ascende à agenda de governo a partir de uma percepção interna do MCT da importância de se agregar os conhecimentos que estavam sendo produzidos em todo o País e de se articular os atores relacionados ao desenvolvimento tecnológico do biodiesel. Assim sendo, os objetivos desta política pública refletiram, essencialmente, os estímulos que a levaram à agenda de governo.

Como a política nunca ascendeu à agenda de decisão, as escolhas que foram feitas e os atores que foram diretamente envolvidos em sua formulação – e posterior implementação – estavam relacionados à vertente tecnológica da política pública, não havendo estímulo institucional para que os demais temas afetos ao biodiesel compusessem a pauta de discussão. Desse modo, a arena decisória não extrapolou os limites do MCT e nela participaram, ativamente, os centros de pesquisa públicos e privados dedicados ao desenvolvimento do biodiesel.

Vê-se também a participação de atores privados vinculados ao grande capital, cujos interesses estavam diretamente relacionados a esse objetivo tecnológico da política pública, mais precisamente a ANFAVEA e o Sindipeças. A ABIOVE também teve participação de destaque, considerado que nesta fase do Probiodiesel a ênfase era a

produção do biodiesel a partir do óleo de soja. Note-se que, coerentemente com a estratégia de governo de FHC, a ênfase do Probiodiesel era a busca da eficiência econômica no processo de produção do biodiesel. Assim, priorizou-se o uso da soja como matéria-prima, que já possui uma cadeia agrícola bem estruturada capaz de fornecer a matéria-prima a custos reduzidos e sem riscos de abastecimento.

Assim, pode-se afirmar que o processo decisório do Probiodiesel foi marcado pela existência de uma única arena de decisão e pela baixa participação institucional das demais Pastas ministeriais, o que contrastou com a participação ativa de entidades públicas e privadas de pesquisa tecnológica e a participação dos representantes do grande capital privado. A participação dos primeiros reflete a ênfase dada à dimensão tecnológica da política pública, e dos últimos o foco dado à soja e à importância de se vincular as montadoras e o setor de autopeças na realização dos testes dos motores com o novo combustível.

Esta política pública, ao contrário do corrido no caso do PNPB, não foi pensada como uma alternativa para solucionar problemas sociais, nem para resolver problemas macroeconômicos, conforme verificado no Proálcool. Sua grande contribuição encontra-se, justamente, nos esforços em agregar os saberes e os atores dedicados ao desenvolvimento tecnológico do biodiesel, aspecto este que irá contribuir fortemente no processo decisório do PNPB.

A figura a seguir relaciona as variáveis independentes e as dependentes, indicando esquematicamente os fatores que influenciaram o processo decisório do Probiodiesel.

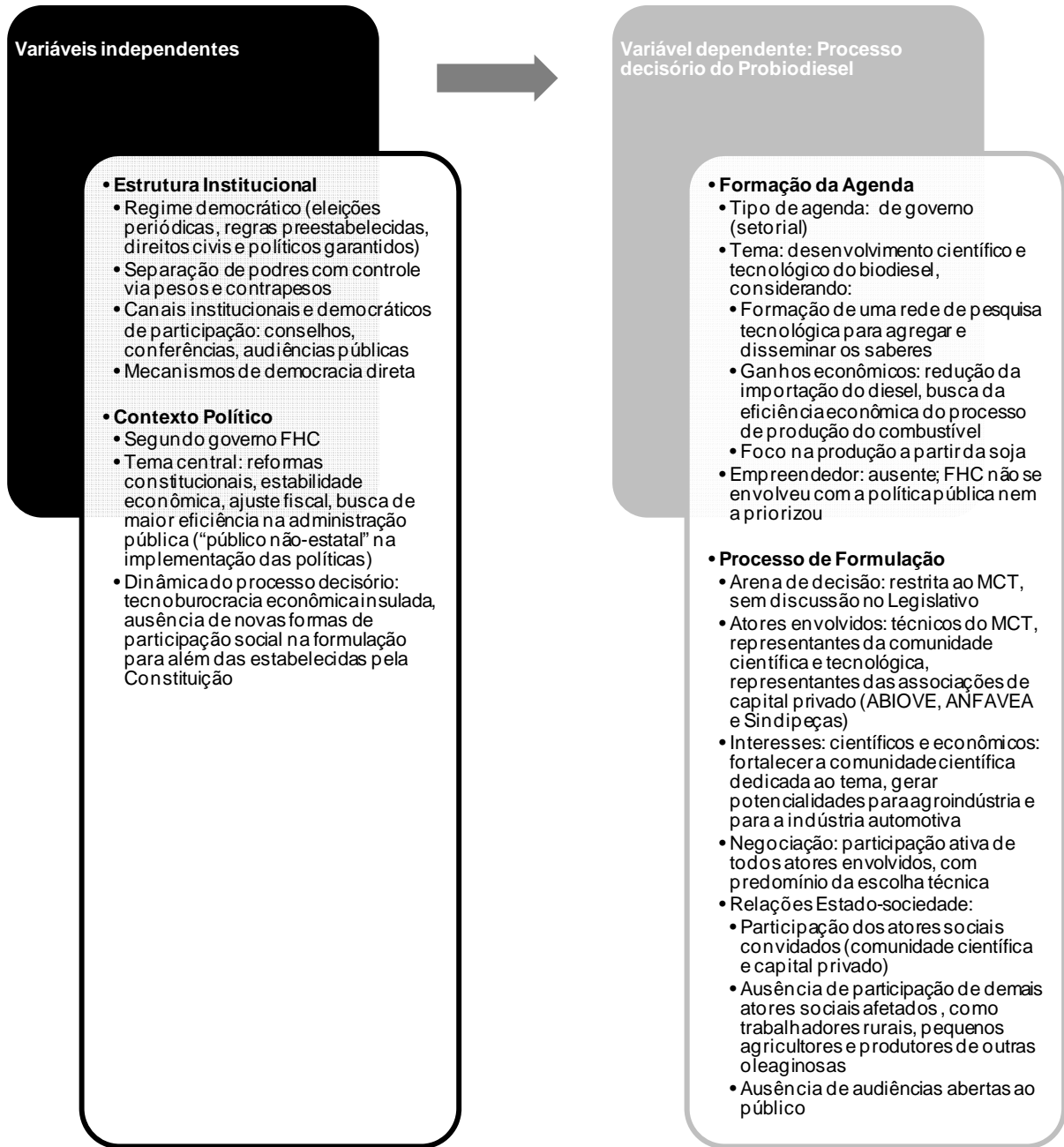


Figura 5: Relação entre variáveis independentes e dependente no processo decisório do Probiodiesel (Elaboração própria)

4.3 Algumas considerações

Este capítulo foi escrito com o propósito de analisar o processo decisório do Proálcool e do Probiodiesel para matizar de que maneira o PNPB é uma política inovadora no cenário da agroenergia brasileira. Nossa hipótese é que o ambiente institucional e o contexto político no qual foi formulado explicam suas especificidades.

Com efeito, as duas principais facetas do PNPB – (1) a inclusão da temática social entre as diretrizes da política e (2) a participação dos mais variados atores sociais no seu processo de formulação – não estão contempladas no Proálcool nem no Probiodiesel.

O Proálcool foi formulado em um ambiente institucional diferente do PNPB, o regime autoritário militar de 1964. Estamos diante, portanto, de distintas regras institucionais, responsáveis por definir as arenas de decisão e os papéis e recursos de poder dos atores políticos. De fato, o processo decisório do Proálcool reflete as características institucionais deste período:

- (1) Poder de decisão centralizado na arena do Executivo, seguindo as diretrizes e decisões presidenciais.
- (2) Ausência de participação do Legislativo e de canais formais de participação social democrática.
- (3) Representação social pautada nas relações pessoais expressas nas práticas dos anéis burocráticos e nas constantes ações de *lobby* praticadas pelos representantes do grande capital privado.

Note-se que suas especificidades também são explicadas pelo contexto político no qual foi formulado, que fora marcado pelo choque do petróleo, pelo lançamento do II PND e pelo início da distensão política. Vejamos:

- (1) O tema ascende à agenda de decisão pela necessidade de se reduzir a importação do petróleo e equilibrar a balança de pagamentos. O objetivo do Proálcool subordinou-e, portanto, ao objetivo econômico presente no II PND.
- (2) O apoio conferido à agroindústria nacional para produzir localmente o combustível substituto também é coerente com as diretrizes do II PND.
- (3) A vertente social não fora considerada relevante, por não estar contemplada entre as prioridades de governo.
- (4) A distensão política, iniciada na gestão de Geisel, explica o espaço encontrado pelos empresários para expor, nos diferentes meios de comunicação, seus descontentamentos perante os rumos seguidos pelo Proálcool.

Por sua vez, o PNPB foi formulado diante de outras regras institucionais: as regras do Estado Democrático de Direito. Como tal, seu processo decisório foi guiado por essas diretrizes institucionais: existência de duas arenas de decisão – o Executivo e o Legislativo – e espaço de participação democrática expressa na realização de audiências públicas. Como será observado nos próximos capítulos, tanto o Executivo como o Legislativo exerceram papel fundamental para definir o desenho final do PNPB. Devemos frisar ainda que o legado institucional construído ao longo de anos de pesquisa e produção de agroenergia no Brasil também contribuiu para a estruturação desta política pública. Ademais, o ambiente institucional de permeabilidade à participação social criado com a Constituição de 1988 criou espaço favorável e de grande receptividade para que Lula conduzisse sua estratégia de governo fortemente alicerçada na participação social.

Todavia, o processo decisório do PNPB apresenta outras especificidades que não são explicadas apenas pelas estruturas institucionais. Trata-se de uma política pública formulada na gestão de Lula e essa variável conjuntural lhe confere particularidades que não são compartilhadas com as demais políticas agroenergéticas.

Para matizar a importância, portanto, da contribuição do contexto político, trouxemos para o nosso estudo o caso do Probiodiesel, política estruturada no mesmo ambiente institucional do PNPB, porém em um contexto distinto: o governo FHC.

Como visto, o Probiodiesel refere-se a uma política agroenergética que procurou criar uma rede para agregar a comunidade científica brasileira e os conhecimentos desenvolvidos ao longo dos anos em torno da produção do biodiesel. Assim, o legado institucional explica em muito a razão de ser desta política pública.

Todavia, os principais aspectos que distanciam o Probiodiesel do processo decisório do PNPB são explicados pela variável contextual:

- (1) Por ter sido uma política que não recebeu foco de atenção presidencial, o tema nunca ascendeu à agenda de decisão e sua arena decisória esteve restrita ao Ministério de Ciência e Tecnologia. Logo, não houve envolvimento ativo das demais pastas ministeriais.

- (2) Como reflexo dessa baixa prioridade, o Probiodiesel não se transformou em lei. Formalmente, foi criado por meio de uma Portaria Ministerial, não sendo deliberado no âmbito do Legislativo.
- (3) A política foi guiada pela busca da eficiência econômica do processo de produção do combustível, o que se traduziu na priorização do uso do óleo de soja como matéria-prima. A questão da inclusão social não foi por ela contemplada.
- (4) A participação social na sua dinâmica de formulação refletiu essas diretrizes: contou com representantes da comunidade científica e tecnológica, dos representantes da indústria automobilística e dos produtores de óleo, mais precisamente a Abiove. Não houve, portanto, participação dos representantes dos trabalhadores rurais e dos pequenos agricultores.

O PNPB, em contraste ao Probiodiesel, destaca-se, justamente, por ter sido foco da prioridade presidencial, de modo que sua formulação ocorreu sob a coordenação da Casa Civil, envolvendo diferentes representantes ministeriais, e sob os olhares atentos do Presidente. E justamente por ter sido formulado sob a gestão de Lula, as suas especificidades traduzem as características da combinação “inclusão social – participação” que pautaram o seu governo, e que torna essa política pública paradigmática.

Os próximos capítulos serão dedicados a analisar com profundidade o processo decisório do PNPB. Ao analisar como se deu a formação da agenda (capítulo 5) e a dinâmica de formulação (capítulo 6), observaremos como a estrutura institucional e o contexto político contribuíram para as suas especificidades. E são justamente essas variáveis que explicam o caráter inovador do PNPB perante as demais políticas agroenergéticas brasileiras.

CAPÍTULO 5 – O biodiesel e a inclusão social: o processo de formação da agenda do PNPB

Em 2003, nós resolvemos assumir o compromisso de incluir na matriz energética brasileira um novo tipo de combustível. O que mais me motivava a criar um novo tipo de combustível no País era o sonho que eu tinha de dar uma chance a uma parte do Brasil que historicamente não a tinha, que era o Nordeste e o Norte brasileiros (LULA, Discurso proferido durante cerimônia de inauguração da usina de biocombustível de Candeias e lançamento da Petrobras Biocombustíveis S.A., 29 de julho de 2008).

Introdução

O PNPB foi lançado em Dezembro de 2004 com o propósito de fomentar a produção e o consumo do biodiesel no mercado nacional. Trata-se, portanto, de uma política agroenergética. Todavia, o PNPB destaca-se por ter como foco o desenvolvimento regional e a inclusão social, por meio da geração de emprego e renda (MDA, 2007). Essa faceta social é um dos pontos centrais que diferencia esta política das políticas públicas de agroenergia que a antecederam, e que foram analisadas no capítulo 4.

O propósito deste capítulo é, justamente, investigar como se deu a formação da agenda do PNPB e, principalmente, compreender os fatores que levaram à inclusão da temática social entre os seus objetivos.

Nossa hipótese é que tanto o legado institucional como o contexto político da formulação desta política pública influenciaram seu formato. Mais precisamente, a forte participação da agroenergia na matriz energética nacional e os conhecimentos tecnológicos derivados de anos de pesquisa e produção de biocombustíveis no Brasil criaram alicerces estruturais para que esta política pública ascendesse à agenda decisória. Ademais, a trajetória política de Lula e de seu partido, aliado ao conhecimento dos problemas sociais gerados por mais de trinta anos de implementação do Proálcool influenciaram para que a questão social fosse vinculada ao tema no momento de sua ascensão à agenda.

Uma série de fatores contextuais também explica o biodiesel na agenda de decisão. Em particular, como visto no capítulo 3, a estratégia de governo de Lula esteve fortemente assentada no desenvolvimento com inclusão social. O fomento a uma política pública que, simultaneamente, permite reduzir a importação do diesel, promove o desenvolvimento agrícola e cria espaços para a inclusão social é coerente com a estratégia de seu governo.

Pretendemos, portanto, investigar neste capítulo o processo de formação da agenda do PNPB e identificar de que maneira fatores institucionais e contextuais explicam a sua conformação. E para a condução dessa empreitada iremos recorrer à abordagem do neoinstitucionalismo histórico, que nos auxilia na análise do legado institucional e na

abordagem teórica de Kingdon (1995), que oferece um modelo analítico que nos permite analisar os detalhes dos fluxos políticos.

A reconstituição do processo de formação de agenda será embasada em relatos obtidos em entrevistas com atores governamentais que participaram do processo decisório e em informações presentes em discursos oficiais e programas de governo. Textos acadêmicos que analisam a política pública também foram utilizados nesta tarefa.

Para situarmos a relevância da ascensão do tema do biodiesel à agenda de decisão, é importante compreendermos, primeiramente, a importância da agroenergia na matriz energética brasileira. Eis o propósito da primeira seção deste capítulo.

5.1 O contexto da agroenergia no Brasil

O termo agroenergia quando mencionado é automaticamente associado ao etanol, afinal este é um combustível historicamente presente na matriz energética brasileira, e o Brasil desponta como importante detentor de tecnologia para a sua produção. Todavia a agroenergia vai além deste combustível, pois ela se refere a toda bioenergia produzida a partir de produtos agropecuários e florestais (MAPA, 2005, p. 21). Assim, além do etanol, o biodiesel e a biomassa florestal também compõem a cadeia da agroenergia.

O peso do etanol na matriz energética brasileira reflete-se nas inúmeras usinas de cana-de-açúcar instaladas no País e na proliferação da produção e venda de automóveis com motores bicompostíveis (movidos a álcool ou a gasolina). Com efeito, em 2009, foram produzidos mais de dois milhões e meio de veículos com essa tecnologia⁵⁸ e neste mesmo ano a produção de etanol havia alcançado a marca de 27,5 bilhões de litros⁵⁹. Conforme abordado no capítulo 4, o destaque brasileiro na produção do etanol deve-se à adoção do programa Pró-álcool em 1975, que incentivou sua produção e também a ampliação e modernização das usinas de cana-de-açúcar.

⁵⁸ Fonte: ANFAVEA, Anuário Estatístico 2010, disponível em www.anfavea.com.br <acesso em: 18.10.2010>

⁵⁹ Fonte: ÚNICA (União da Indústria de Cana-de-açúcar), informações disponíveis em www.portalunica.com.br. <acesso em: 18.10.2010>

Outro fator central a ser salientado é que o etanol é a principal agroenergia utilizada no mundo (MAPA, 2007, p.15). De fato, em função das instabilidades do preço do barril do petróleo, do conturbado panorama que permeia seu consumo e produção mundial, e da emergência de um movimento mundial em torno da adoção de políticas com conteúdo ambiental – visando reduzir o consumo de energia e a emissão de gases poluentes na atmosfera, e incentivar a produção de energia renovável –, criou-se um cenário mundial favorável à expansão do consumo do etanol e, conseqüentemente, da produção e exportação brasileira deste combustível.

Guiado por esse objetivo, o governo brasileiro tem se empenhado em negociar multilateralmente não só a diminuição das barreiras tarifárias para a importação do etanol, como também a redução dos subsídios concedidos por países para a produção local do combustível. E a despeito das tarifas elevadas e das barreiras não-tarifárias, o Brasil é hoje o maior exportador de etanol. Em 2009, o volume exportado foi de 3,3 bilhões de litros⁶⁰, tendo como principais destinos os países da União Europeia, da América Central, Índia, Coreia do Sul e Japão.⁶¹

Assim, o etanol destaca-se no cenário da agroenergia brasileira por ser um produto com mercado desenvolvido, tendo em vista a sua produção e consumo doméstico, e também pela presença preponderante do Brasil no comércio internacional.

Com efeito, ao se observar a matriz energética brasileira (gráfico 1), verifica-se que a participação dos combustíveis renováveis responde por cerca de 47% do consumo de energia do Brasil o que, em termos comparativos é bem superior à média mundial de 12,7%, e à taxa de 7,2% dos países da OCDE (MME, 2010a, p. 7⁶²).

Note-se que do total de combustíveis renováveis, 32% refere-se à agroenergia, composta por produtos da cana (18,2%), lenha (10%) e “outros renováveis” (3,8%). Ou seja, os produtos derivados da cana-de-açúcar situam-se em 2º lugar entre as fontes de energia

⁶⁰ Apesar de o Brasil ser o maior produtor e exportador de etanol do mundo, o mercado internacional ainda é incipiente, fato observado se comparar a produção total do combustível e o volume exportado.

⁶¹ Fonte: ÚNICA (União da Indústria de Cana-de-Açúcar), disponível em www.portalunica.com.br <acesso em: 18.10.2010>

⁶² Fonte: MME (2010), Resenha Energética Exercício 2009.

da matriz energética brasileira, ficando atrás apenas do petróleo e seus derivados (38%).

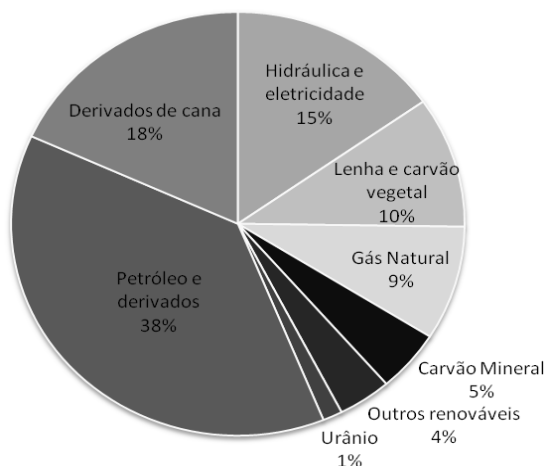


Gráfico 1: Matriz energética brasileira - 2009
(Fonte: MME, 2010a)

Fato a ser destacado é que a partir de 2005 assistiu-se a um crescimento da participação de “outras energias renováveis” na matriz energética brasileira. Em 2003 este percentual era de 2,8%; em 2005 de 2,9%; em 2008 de 3,4%, alcançando, em 2009, o valor de 3,8% (MME, 2010a, p. 17).

Segundo o MME, este crescimento deve-se, entre outros fatores, ao crescimento ano a ano da produção do biodiesel, que só entre 2007 e 2008 cresceu 188,7% (de 404.329 m³ de litros para 1.167.128 m³ de litros; MME, 2009, p.11) e, entre 2008 e 2009, o crescimento verificado foi de 38% (produção de 1,6 mi m³ de litros; ANP, 2010⁶³).

Como referido, o biodiesel é um combustível que compõe a cadeia da agroenergia do Brasil. Este combustível agroenergético foi introduzido na matriz energética brasileira em 2005, quando o governo federal lançou o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em Dezembro de 2004, no segundo ano do governo de Luis Inácio Lula da Silva.

⁶³ Fonte: ANP (2010): Produção Nacional de Biodiesel Puro B100; planilha disponível no site da ANP (www.anp.gov.br), com valores até Julho de 2010. <acesso em 19.10.2010>.

O biodiesel é um combustível líquido derivado de biomassa renovável, que substitui o óleo diesel do petróleo e pode ser produzido a partir de diferentes oleaginosas, como mamona, girassol, nabo, soja, algodão, dendê (palma) e pinhão. Trata-se de um combustível utilizado principalmente nos Estados Unidos, Alemanha, França e Itália e, desde 2005, no Brasil. Com efeito, na Europa o interesse em biodiesel é crescente, uma vez que a frota de veículos movidos à diesel é expressiva. Por tal razão, a região concentra 80% do consumo mundial do combustível com a produção ultrapassando a marca de um bilhão de litros por ano, sendo que a Alemanha é responsável pela metade de sua produção (PRATES *et al.*, 2007, p. 42; CEIB, 2010⁶⁴). Aliás, já há no país postos de combustível que comercializam o biodiesel puro (CEIB, 2010).

Há também fortes incentivos na União Europeia para ampliar o consumo e produção de biodiesel, por meio do incentivo à plantação de matérias-primas agrícolas em áreas não exploradas e isenção de 90% nos impostos (MAPA, 2007, p. 16). Os Estados Unidos, que são o quarto maior produtor mundial de biodiesel, também oferecem aos produtores agrícolas incentivos tarifários e de crédito. Segundo o MAPA (2007), o incentivo à produção do biodiesel nos Estados Unidos ocorre, principalmente “em função da necessidade de dar vazão aos estoques extras de óleo de soja em vários estados, ajudando a equalizar o excesso de oferta agrícola para alimentação animal e humana” (MAPA, 2007, p. 16).

Considerando que o Brasil possui mais de 90 milhões de hectares para expansão agrícola⁶⁵, clima favorável à produção de oleaginosas e que já possui um histórico de produção e consumo de biocombustível, o País apresenta um grande potencial tanto para produzir como para consumir o biodiesel.

Além desses importantes fatores, há incentivos de diferentes ordens que favorecem a sua produção e uso. No que tange a aspectos econômicos e de segurança energética, o Brasil é importador de diesel para o consumo interno, de modo que a produção local do

⁶⁴ Fonte: página oficial na Internet do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, sob responsabilidade da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB). Página: www.biodiesel.gov.br <acesso em: 19.10.2010>

⁶⁵ PERES,J.; BELTRÃO, N. “Oleagionosas para biodiesel: situação atual e potencial” in MDIC, O Futuro da Indústria: biodiesel, Brasília, 2006.

biodiesel representaria um impacto favorável na balança de pagamentos e reduziria a dependência perante um combustível importado.

No que se refere aos impactos positivos ao meio ambiente, tem havido grande incentivo em âmbito mundial para a substituição de combustíveis de origem fóssil – mais poluentes e um dos grandes responsáveis pelo efeito estufa – por combustíveis considerados “ecologicamente corretos”, isto é, que sejam renováveis e que emitam menores quantidades de gases nocivos na atmosfera.

Não se pode deixar de mencionar que o Brasil tem desenvolvido pesquisas sobre o biodiesel há décadas, de modo que o País detém o conhecimento tecnológico necessário para fomentar a produção e o consumo desse combustível em todo o território nacional. De fato, a primeira patente mundial do biodiesel, obtida em 1980, é de autoria de um brasileiro (CRISTO, 2006, p.12).

Ou seja, **o Brasil possui tradição na produção de biocombustíveis, conhecimento tecnológico e mercado interno receptivo para o consumo deste tipo de combustível.** Como veremos a seguir, este legado contribuiu fortemente para a formação da agenda do PNPB.

5.2 Biodiesel: da agenda de governo à agenda de decisão

Para se compreender como ascende à agenda de decisão a ideia de se estruturar uma política federal de incentivo à produção e uso do biodiesel retomaremos, inicialmente, as diretrizes gerais que nortearam o Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores de 2002, para identificar se esse tema já fazia parte das propostas de governo, ou seja, se a problemática estava presente na lista de temas que recebem atenção governamental.

No Programa destaca-se que a prioridade de governo seria a condução de um novo modelo de desenvolvimento do País pautado na sustentabilidade e inclusão social e que, com base nessa diretriz de desenvolvimento, o eixo referente ao setor da infra-estrutura teria como alicerces a adoção: (1) do Planejamento Estratégico, (2) do Desenvolvimento

Econômico e (3) da Energia para o Desenvolvimento. Este terceiro pilar procuraria articular o local, o regional e o social visando:

(...) viabilizar novas dinâmicas para os setores de hidroeletricidade, petróleo e gás natural, carvão, de geração nuclear, **fontes alternativas** (eólica, solar e **biomassa**), de eficiência energética e co-geração e geração distribuída, devolvendo ao Ministério das Minas e Energia as atribuições de principal gestor do sistema (PT, Programa de Governo, 2002, p. 54; grifos nossos).

Assim, já havia no Programa de Governo do PT a intenção de se incentivar a produção de energias alternativas originárias da biomassa. Todavia, esse aspecto é apenas mencionado no Programa, não se detalhando com maior profundidade quais alternativas, além do álcool combustível, seriam incentivadas, ou seja, não se explicitava a alternativa de se viabilizar a produção do biodiesel.

Fato peculiar é que, conforme explorado no capítulo anterior, já havia no governo de Fernando Henrique Cardoso uma política de pesquisa e desenvolvimento do processo de produção do biodiesel mediante a transformação de óleos vegetais, o Probiodiesel. Contudo, no Programa de Governo do PSDB referente à candidatura de José Serra, quando se menciona o uso de fontes alternativas de energias menciona-se apenas o incentivo à pesquisa da energia eólica e solar, a despeito da existência do Probiodiesel.

Fontes alternativas de energia, como **vento e radiações solares**, que ainda têm custos elevados, continuarão a ser objeto de pesquisa e desenvolvimento tecnológico para que possam se viabilizar, sem prejuízo do aproveitamento das vantagens comparativas que a hidroeletricidade confere à economia nacional (PSDB, Programa do Governo José Serra, 2002, p. 16; grifos nossos).

E no Programa, quando se menciona palavra “biomassa,” esta é utilizada para se referir exclusivamente ao álcool combustível:

Além disso, o firme apoio ao Proálcool cria oferta de combustível – **biomassa** – para a geração de energia termelétrica no período seco do ano, quando a hidroeletricidade tende a ter seu custo elevado (PSDB, Programa do Governo José Serra, 2002, p. 16; grifos nossos).

Destacamos esse ponto pois, o fato de não se mencionar a continuidade de pesquisas de desenvolvimento da produção do biodiesel no Programa de José Serra ilustra a baixa prioridade dada pelo PSDB a essa política pública. Pode-se inferir que o fato dessa

temática nunca ter ascendido à agenda de decisão e não ter sido foco no governo de FHC – conforme apontado no capítulo anterior – tenha tornado o Probiodiesel pouco visível ao partido.

Portanto, como no Programa de Governo do PT não se fala propriamente de uma política de promoção ao biodiesel, mas menciona-se o propósito de se incentivar energias alternativas derivadas da biomassa, das quais o biodiesel faz parte, podemos concluir que havia espaço para que este tema entrasse na esfera da agenda governamental no governo de Lula.

De fato, a ideia de se formular uma política pública de incentivo ao uso e produção do biodiesel inicia seu processo de ascensão à agenda governamental (cf. Kingdon, 1995), fazendo parte da lista de temáticas que recebem atenção do governo, quando o então Ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, leva ao Presidente Lula, logo no início de seu mandato, a ideia de se criar uma política para a produção nacional do biodiesel. Nas palavras de Lula:

Eu me lembro que (...) o companheiro Roberto Rodrigues entrou na minha sala e falou para mim: “Presidente, eu queria discutir com o senhor a questão do biodiesel, que eu acho que pode ser uma grande solução para o país” (LULA, Discurso proferido na cerimônia de inauguração da Usina de Biodiesel Soyminas, 24 de março de 2005).

Segundo relatou Roberto Rodrigues, em entrevista para esta Tese, a proposta visava criar uma política de incentivo ao biodiesel:

(...) como uma forma de dar um destino adicional para as oleaginosas, criando-se para elas um novo mercado, novas possibilidades. Com essa política, dois objetivos seriam atingidos: (1) geração de emprego e renda, pois a criação de um mercado adicional para as oleaginosas incentiva sua produção e, conseqüentemente, geram-se novos empregos; e (2) mitigação do efeito estufa (Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento)⁶⁶.

Ao analisar a ideia de Roberto Rodrigues verifica-se que é sugerida uma política pública de cunho agrícola e energético. E, como se pode observar em sua fala, o propósito era o

⁶⁶ Entrevista não gravada, realizada em São Paulo no dia 17 de Maio de 2010.

de criar um mercado adicional para o óleo vegetal, uma vez que o farelo é o principal produto obtido das oleaginosas⁶⁷. Note-se ainda que nesta proposta de Rodrigues não se faz menção a questões relativas à inclusão social e de desenvolvimento regional. A geração de renda seria uma consequência do aumento da produção das oleaginosas e, no que tange à questão ambiental, o consumo e produção do biodiesel contribuiria gerando externalidades positivas perante a redução da emissão de gases do efeito estufa.

Todavia, Lula identificou nesta ideia uma boa oportunidade de incluir a temática social entre suas diretrizes. Em discurso proferido em janeiro de 2004, Lula destaca esse aspecto:

Eu fiquei entusiasmado com a idéia. Fiquei entusiasmado porque, como sou nordestino, e tive que sair de lá em 1952, por conta da seca, eu acho que não é possível que a seca ainda seja a razão pela qual as pessoas deixem algumas regiões do país (LULA, Discurso proferido na cerimônia de lançamento do Pólo de Biocombustíveis, 16 de janeiro de 2004).

Assim, a ideia inicial de introduzir o problema do desenvolvimento regional e da inclusão social em uma política de agroenergia deve-se ao interesse do presidente pela questão. Novamente, recorrendo às suas palavras:

Se não tomarmos cuidado e não colocarmos num programa como esse uma determinada função social, obviamente que sem desprezar o econômico, nós corremos o risco de garantir que um projeto desse possa produzir biodiesel apenas de algumas coisas que já têm capacidade de produção extraordinária e que os pequenos não teriam condições de produzir (LULA, Discurso proferido na cerimônia de lançamento do Pólo de Biocombustíveis, 16 de janeiro de 2004).

Com este propósito em mente, Lula reuniu um grupo de ministros para discutir o tema, já indicando que gostaria de uma política pública que lidasse com o problema do desenvolvimento agrícola regional e da agricultura familiar. Como narra Ricardo

⁶⁷ No caso da soja, o teor de óleo do grão corresponde a 20% da composição física da soja e 80% ao farelo; no dendê, 26% corresponde ao óleo no cacho e 22% ao teor de farelo; no girassol, o teor de óleo varia entre 42% a 45% e o de farelo corresponde à 53% e 60%; no algodão, o teor de óleo varia entre 18% e 20% e o farelo entre 80% e 82%; no amendoim, o teor de óleo corresponde à 45% e o de farelo varia entre 48% e 60%; o caso da mamona é a exceção: o teor de óleo varia em torno de 45% a 50% e o de farelo entre 50% e 55% (MAPA, 2009).

Gomide, coordenador-geral do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia:

O presidente chamou os principais ministros afetos e falou “eu gostei dessa ideia, por ser uma forma interessante tanto para resolvermos um **problema de estruturação agrícola, em locais onde esta estrutura é deficitária ou incipiente, como no norte e nordeste, com o pequeno agricultor... e ao mesmo tempo é uma boa oportunidade para o agronegócio brasileiro**” (Ricardo Gomide, coordenador-geral do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia; grifos nossos) ⁶⁸.

No discurso de lançamento do PNPB, em dezembro de 2004, Lula destaca que essa questão foi discutida na reunião em que participou com os ministros:

Nós discutíamos, na reunião dos ministros em que eu participei, que o Programa tem uma função social no primeiro momento. Vocês perceberam que o Programa está dirigido, num primeiro momento, para tentar resolver os graves problemas sociais de uma região do Brasil que há muitos e muitos anos está esquecida (LULA, discurso proferido no lançamento do PNPB, em dezembro de 2004).

A partir dessa reunião, Lula solicitou um estudo sobre a viabilidade do uso e produção do biodiesel ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, vinculado à Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (SECOM)⁶⁹. A apresentação do relatório destaca que o estudo havia sido solicitado pelo presidente:

No início de 2003, o Senhor Presidente da República determinou ao Núcleo de Assuntos Estratégicos que desenvolvesse uma análise técnica de temas estratégicos para o país. O conteúdo deste número do “Cadernos NAE” apresenta uma análise de dois estudos abrangentes sobre a produção e uso do biodiesel, junto com uma avaliação da expansão do etanol no Brasil (DIRCEU, ROUSSEFF, CAMPOS & GUSHIKEN, 2004, p. 5).

Ademais, Lula criou, por Decreto Presidencial sem número (2 de julho de 2003), um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), sob a coordenação da Casa Civil:

⁶⁸ Entrevista gravada, realizada em Brasília, no dia 22 de abril de 2010.

⁶⁹ Estudo publicado em julho de 2004, intitulado: Biocombustíveis; Cadernos NAE, Processos Estratégicos de Longo Prazo, n2, 2004, SECOM. Este estudo está inserido nos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho Interministerial.

(...) encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal – biodiesel como fonte alternativa de energia, propondo, caso necessário, as ações necessárias para o uso do biodiesel (Decreto Presidencial s/n, 2.07.2003).

Formalmente, podemos considerar que **a criação do Grupo de Trabalho Interministerial representa o momento em que o problema do biodiesel ascende à agenda de decisão**. Além do GTI ter respaldo para propor ações consideradas relevantes para a implementação da política pública, sua coordenação estava sob o comando da Casa Civil, o que atribui um *status* diferenciado ao tema em análise e demonstra que, efetivamente, o problema da produção e uso do biodiesel já era foco de decisão deste governo. Conforme discutido no capítulo 3, na gestão de Lula a Casa Civil recebeu a atribuição de coordenar estudos e projetos intersetoriais coerentes com as diretrizes presidenciais.

Rodrigo Rodrigues, atual coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel e à época coordenador do GTI, aponta que a orientação sempre foi analisar a viabilidade de três vertentes – a econômica, a social e a ambiental:

O grupo é formalmente criado em julho de 2003 com a missão de analisar a viabilidade econômica, social e ambiental do uso de óleos vegetais para a combustão de veículos automotores para transporte (Rodrigo Rodrigues, Coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel)⁷⁰.

Por tal razão, o grupo foi formado por representantes de 11 ministérios afetos: Casa Civil da Presidência da República (Coordenador), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério dos Transportes (MT), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Integração Nacional (MI) e Ministério das Cidades (Mcidades).

⁷⁰ Entrevista gravada, realizada em Brasília, no dia 22 de abril de 2010.

A heterogeneidade da composição do GTI reflete o propósito de se pensar na viabilidade de uma política pública capaz de abordar diferentes problemas que perpassam a temática da agroenergia, mais especificamente do biodiesel, e que estavam em evidência no momento em que este tema ascende à agenda de decisão.

Neste sentido, Miguel Rossetto, então Ministro de Desenvolvimento Agrário⁷¹, em entrevista para esta Tese, destaca as diferentes preocupações que faziam parte da agenda na época e que atuaram como estímulo para que o tema entrasse na agenda de decisão e, conseqüentemente, levasse à formulação do que viria a ser o PNPB⁷²: criação de um mercado adicional para a soja, produção de um combustível ambientalmente mais limpo, redução da importação do diesel e oportunidade para a inclusão da agricultura familiar.

A seguir, detalhamos cada um desses problemas que contribuíram para que a questão do biodiesel fosse transferida da agenda governamental para a agenda de decisão.

(1) Criação de um mercado adicional para a soja

Uma política pública de incentivo à produção do biodiesel contribuiria com a criação de um mercado adicional para a soja, seja ao oferecer um mercado alternativo para o óleo, seja como uma alternativa nos momentos de crise do preço internacional.

O incentivo ao agronegócio brasileiro também fora contemplado na Proposta de Governo do PT, o que demonstra que havia uma receptividade do novo governo à ideia de se fomentar um combustível baseado em um insumo agropecuário.

A agroindústria é hoje um dos maiores bens do Brasil e deve ser incentivada, inclusive por seu papel estratégico na obtenção de superávits comerciais (PT, Programa de Governo 2002, p. 9).

Conforme já mencionado, do grão da soja é possível extrair dois produtos, a torta ou o farelo (produto com elevado índice protéico utilizado no preparo de rações animais e de produtos destinados à alimentação) e o óleo de soja. No caso da soja, o óleo corresponde

⁷¹ Entrevista gravada realizada no Rio de Janeiro em 29 de Abril de 2010. Atualmente, Miguel Rossetto é presidente da Petrobrás Biocombustíveis.

⁷² Note-se que Rossetto apresenta os quatro estímulos, mas frisa que a ordem apresentada não corresponde a uma hierarquia de prioridades.

a 1/5 da sua composição física e a demanda da produção de soja ocorre, principalmente, para o consumo do farelo. O óleo é considerado um co-produto da soja pois, além de representar apenas 20% do grão, há uma grande diversidade de fontes de óleo comercialmente competitivas, fato que não ocorre com relação à torta (PERES & BELTRÃO, 2006, p.73).

Considerando que o Brasil é o segundo maior produtor de soja do mundo (ficando atrás apenas dos Estados Unidos) e que o crescimento anual da produção da soja é motivado pelo aumento da demanda do farelo⁷³, ter um mercado adicional para o óleo de soja resolveria um problema de destinação deste óleo que é produzido no País, uma vez que o aumento da demanda pelo farelo não é acompanhado, na mesma proporção, pelo aumento da demanda pelo óleo. Esse aspecto é comentado por Arnaldo Campos, Diretor de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário:

Por que se planta soja? Para virar farelo, para alimentar boi, vaca, porco, galinha... é para isso que se planta soja no mundo... (...) as pessoas querem vender a proteína mas precisam tirar o óleo, porque não se pode vender farelo com óleo. (...) hoje o óleo é bem-vindo pois vira combustível...remunera-se 20% da cadeia, hoje 20% tem destino (Arnaldo Campos, Diretor de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário)⁷⁴.

De fato, considerando que ao longo de 2009, o percentual de participação do óleo de soja na produção do biodiesel girou em torno de 75%⁷⁵ e que a produção total do combustível neste mesmo ano foi de 1,6 bilhões de litros⁷⁶, demandou-se, aproximadamente, 1,2 bilhões de litros de soja. Note-se que em 2009, a produção de óleo de soja foi de 6,2 bilhões de litros⁷⁷, de modo que o biodiesel representou um mercado adicional para o óleo de soja de 20%.

⁷³ Segundo a ABIOVE, a produção da soja tem aumentado em função do crescimento “da demanda pelo seu principal produto: o consumo de carnes, especialmente as carnes de aves e suínos, os quais precisam de farelo de soja para o crescimento rápido e sadio dos animais” (FURLAN, 2009, p. 7).

⁷⁴ Entrevista gravada, realizada em São Paulo, do dia 14 de Abril de 2010.

⁷⁵ Fonte: ANP (2009), Boletim Mensal de Biodiesel, dezembro de 2009. Disponível em www.anp.gov.br

⁷⁶ Fonte: ANP (2010), Produção Nacional de Biodiesel Puro - B100 (metros cúbicos). Disponível em www.anp.gov.br

⁷⁷ Fonte: Disponível no site da ABIOVE: www.abiove.com.br

Com efeito, conforme pudemos analisar no capítulo anterior, um dos objetivos do Probiodiesel, programa criado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, era o de produzir o biodiesel a partir do óleo de soja. Vale lembrar ainda que a ABIOVE participou de seu processo de formulação e implementação.

Ademais, devido à grande inserção do complexo de soja na economia internacional, os preços praticados dependem do mercado externo.

O próprio Ministério da Agricultura, em publicação de 2006 sobre a Cadeia Produtiva da Agroenergia, conclui o estudo afirmando a importância de considerar a soja não apenas uma *commodity* agrícola, mas também energética, justamente para se criar um mercado alternativo aos produtores diante de um cenário de queda dos preços no mercado internacional:

O caso específico dos produtores de soja do país merece uma atenção especial pois, com a redução continuada dos preços da referida *commodity* no mercado mundial nos dois últimos anos, é preciso que as políticas públicas do setor do biodiesel possam oferecer nova alternativa (provavelmente mais rentável). Assim, trata-se de inserir a soja (assim como outros produtos agrícolas ricos em nutrientes) não apenas como um produto estratégico para a segurança alimentar do país. **É preciso tratar a soja como produto energético** (MAPA, 2007 p. 105; grifos nossos).

Com efeito, entre os vários estímulos que promoveram a criação desta política pública, Rossetto comenta que o PNPB também foi pensado:

(...) para criar um mercado para o óleo de soja que era um mercado deprimido... portanto, para abrir um novo mercado para sustentar preço para a produção de soja... esta também é uma variável (Miguel Rossetto, ex-Ministro do Ministério do Desenvolvimento Agrário)⁷⁸.

Finalmente, podemos citar trecho do discurso de lançamento do PNPB, em que Lula expõe claramente o benefício que o biodiesel traria para soja, oferecendo-lhe um novo mercado:

⁷⁸ Entrevista gravada, realizada no Rio de Janeiro, em 29 de Abril de 2010.

Então, eu acho, meu querido companheiro Roberto Rodrigues, que a soja daqui a um certo tempo vai ter o mesmo privilégio que teve a cana, ela vai ter dois mercados. Ela vai ter um mercado para fazer o biodiesel e ela vai ter o mercado para fazer o farelo, o óleo ou exportar a soja *in natura*. Isso é uma vantagem extraordinária para um país que não tem similar na capacidade de produzir combustíveis renováveis como nós (LULA, discurso proferido no lançamento do PNPB, 6 de dezembro de 2004).

(2) Inserção na matriz energética brasileira de um combustível ambientalmente mais limpo

Em 2003, ano em que o tema do biodiesel ascendeu à agenda de decisão, havia um grande debate internacional em torno do impacto dos gases de efeito estufa no aumento da temperatura global.

O Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), criado no âmbito das Nações Unidas em 1988, havia lançado no final de 2001 o terceiro relatório analisando as causas das mudanças climáticas. Esse terceiro relatório, que avançara nas análises sobre o tema, complementando as conclusões do primeiro e segundo relatórios publicados nos anos 1990 e 1995⁷⁹, concluiu que as emissões dos gases de efeito estufa, provocadas pela ação humana, principalmente pela combustão de combustíveis fósseis, são as grandes responsáveis pelo aumento da temperatura⁸⁰ (IPCC, 2001, p. 61). Os relatórios do IPCC mobilizaram a comunidade internacional em torno do tema da mudança climática, suscitando uma série de reações. Conforme frisou Kingdon (1995, p.113), a divulgação de indicadores chama a atenção dos governos e da opinião pública para um problema ao apontar a sua magnitude.

Considerando que se assistiu, nas duas últimas décadas do século passado, ao forte crescimento do movimento ambientalista no Brasil e no mundo, a demanda em torno de soluções para combater o efeito estufa encontrou espaço e atores receptivos à sua disseminação.

⁷⁹ Já foi publicado um quarto relatório em 2007 e há previsão de um próximo relatório em 2013.

⁸⁰ Segundo o relatório do IPCC, a concentração do dióxido de carbono da atmosfera (CO₂) é explicada pelas emissões de gás carbônico pela ação humana, basicamente pela combustão dos combustíveis fósseis, que respondem por ¾ da emissão do CO₂ (IPCC, 2001, p. 185)

Jacobi (2003) explica que surge no Brasil, a partir da década de 1980, um expressivo número de grupos ambientalistas, cujo discurso do desenvolvimento sustentável encontra apoio na opinião pública brasileira (JACOBI, 2003, p. 11). Ao longo da década de 1990, ocorre a formação dos conselhos de meio ambiente e os comitês de bacias, instâncias que agregam a participação ativa de atores da sociedade civil. E com a realização do ECO-92 no Rio de Janeiro, as ideias do ambientalismo vão se fortalecendo e se articulando às redes internacionais. Esse processo foi vital para disseminar o ambientalismo, mobilizar diferentes atores sociais e colocar o tema na agenda pública nacional.

Como resposta ao primeiro relatório publicado pelo IPCC, foi estabelecido, em 1990, um processo negociador pela Assembleia Geral da ONU que além de estabelecer a concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera a um nível seguro, consolidou a ideia de que todos os países têm responsabilidade perante os níveis de concentração dos gases. Várias outras conferências internacionais foram realizadas e resultaram na negociação do Protocolo de Kyoto, adotado em 1997 e em vigor desde 2005. O Protocolo de Kyoto estabelece limites para emissões dos países industrializados, programas nacionais de mitigação das emissões e mecanismos de “mercado de carbono” (MEIRA FILHO & MACEDO, 2010, p. 90).

Essas reações ilustram como o problema do efeito estufa esteve fortemente presente no debate mundial, demandando ações governamentais concretas para reduzir a emissão de CO₂ na atmosfera. E considerando que a emissão de CO₂ pela combustão de combustíveis fósseis responde por 75% do dióxido de carbono emitido, a ideia de incentivar energias ambientalmente limpas permeou a agenda ambientalista no final do século XX e início do século XXI.

Desse modo, quando o tema entra na pauta de decisão, pode-se dizer que havia no Brasil um “clima nacional” (cf. Kingdon) favorável à formulação de uma política pública voltada a fomentar o uso e produção do biodiesel, um combustível que minimiza a emissão de Co2 na atmosfera.

Neste sentido, a adoção do biodiesel como combustível substituto ao óleo diesel responde a essas demandas, já que a base de sua produção se dá pelo processo da fotossíntese, que absorve o carbono da atmosfera. E, por ser mais puro, o biodiesel evita

a emissão do enxofre e diversos materiais particulados, o que também contribui para reduzir a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera (VIEIRA, 2009, p.1). De acordo com o *National Biodiesel Board*⁸¹, o biodiesel puro (B100) reduz em 48% a emissão de CO₂, em 100% a emissão do enxofre, em 67% a emissão de hidrocarbonetos não queimados, em 47% a emissão de resíduos sólidos, em 80% a emissão de hidrocarbonetos aromáticos policíclicos, em 90% HAP nitrogenados e em 10% óxidos de nitrogênio.

Rossetto expõe claramente como a agenda ambiental estava em evidência neste momento, influenciando a adoção desta política de incentivo a um combustível menos poluente:

Estamos no pico do debate sobre o CO₂... (...), da ideia de que os gases de efeito estufa provocam aquecimento global. Esta é uma agenda que é fortalecida. Responder a demanda de reduzir a emissão de gases que produzem efeito estufa e aquecimento global induziu a melhorar a qualidade do diesel com o biodiesel – que reduz a emissão de CO₂ (Miguel Rossetto, ex-Ministro do Ministério do Desenvolvimento Agrário)⁸².

A Proposta de Governo do PT frisou a preocupação do novo governo em reduzir a emissão dos gases de efeito estufa na atmosfera. Entre as estratégias desenvolvidas para “melhorar a qualidade ambiental” e gerar “novas oportunidades de inclusão social”, destaca-se:

(...) estabelecimento de metas de melhoria dos indicadores socioambientais – desmatamento, focos de calor, **emissão de CO₂** e CFC, esgotamento e tratamento sanitário, abastecimento de água, controle de vetores, resíduos sólidos, qualidade do ar, acesso aos bens naturais, consumo de energia, tecnologias limpas (PT, Programa de Governo, 2002, p. 14; grifos nossos).

Desse modo, a inclusão na matriz energética de um combustível ambientalmente “mais limpo” contribuiria para solucionar um problema que fazia parte da lista de preocupações do novo governo.

⁸¹ Fonte: NBB- *National Biodiesel Board*, apud “O biodiesel e a inclusão social”, Centro de Documentações e Informações, Câmara dos Deputados, 2003.

⁸² Entrevista gravada, realizada no Rio de Janeiro, em 29 de Abril de 2010.

(3) Redução da importação de diesel

O Brasil é historicamente um país dependente da importação de óleo diesel. No ano em que o biodiesel entrou na agenda de decisão, 2003, o Brasil havia importado 3,8 bilhões de litros de diesel, representando um gasto aproximado de 790 milhões de dólares⁸³. Para atender a demanda do consumo nacional, o Brasil importa, em média, cerca de 9% do combustível consumido (MME, 2010)⁸⁴.

O diesel é um importante combustível na matriz energética brasileira visto que representa cerca de 50% do consumo do setor de transportes rodoviários, conforme gráfico abaixo.

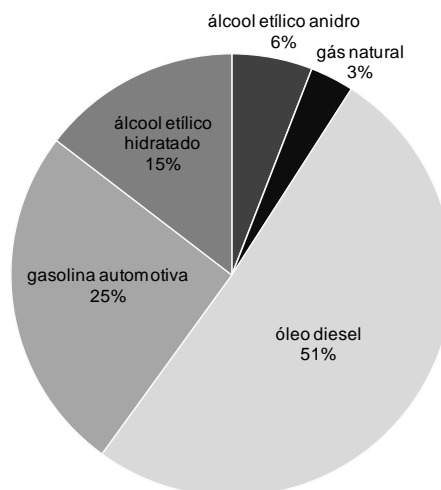


Gráfico 2: Participação das fontes de combustíveis no consumo do setor de transporte rodoviário - 2009
(Fonte: MME, 2010a - Balanço Energético Nacional)

Assim, a preocupação em reduzir a importação do diesel situa-se relevante não apenas no âmbito econômico – pois se economizam divisas – mas também do ponto de vista da segurança energética – uma vez que se reduz a dependência de importação de um combustível com expressiva participação na matriz energética brasileira.

⁸³ Fonte: ANP, 2010. Seção Petróleo e Derivados – Dados estatísticos mensais / importações e exportações. Disponível em <http://www.anp.gov.br/?pg=14685>. Acesso em 22.10.2010

⁸⁴ Segundo estudo da FGV Projetos (2010), em 2009 o Brasil importou um volume de 3,5 milhões de m³, que representou 7,86% do consumo total diesel no País (FGV, 2010, p. 28).

Note-se que o tema também esteve presente no discurso de Lula às eleições de 2002. Na “Carta ao Povo Brasileiro”, documento assinado por Lula em Junho de 2002, em que propõe um “pacto com o povo brasileiro” a partir de uma série de compromissos, Lula destaca o tema da dependência energética:

O povo brasileiro quer mudar para valer. (...) Quer trilhar o caminho da **redução de nossa vulnerabilidade externa** pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. (...) [*quer abrir o caminho*] **Da redução de nossas carências energéticas** (...) (LULA, 2002; Carta ao Povo Brasileiro, Junho de 2002; grifos nossos)⁸⁵.

Outro aspecto a ser mencionado é que, além de substituir a importação do óleo diesel, diversificando a matriz energética e reduzindo a dependência da importação, verifica-se também uma grande margem para que o Brasil desponte como exportador de biodiesel, tal qual ocorre com o etanol, uma vez que há mercado consumidor para o combustível. A legislação da União Europeia determinou que em 2005, 2% dos combustíveis da matriz energética deveria ser renovável e, em 2010, esse percentual subiria para 5% (LIMA, 2005, p. 13). E como a região apresenta restrições territoriais à produção em grande escala de oleaginosas, o Brasil encontra-se em posição privilegiada para exportar esse insumo energético (CEIB, 2010)⁸⁶.

(4) Inclusão da agricultura familiar e do desenvolvimento regional

Conforme apontamos na parte inicial deste capítulo, a intenção de se incluir a variável social nesta política de agroenergia partiu do próprio Presidente da República. De fato, apresentamos no capítulo 3 a importância conferida por Lula e seu partido, o PT, à questão social. Ou seja, **a preocupação com a inclusão da agricultura familiar e o desenvolvimento regional são coerentes com a trajetória política de Lula e de seu governo e também com a estratégia de governo de sua gestão presidencial.**

⁸⁵ Disponível no site da Fundação Perseu Abramo: <http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>. <acesso em 25.10.2010>.

⁸⁶ Fonte: página oficial na Internet do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, sob responsabilidade da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB). Página: www.biodiesel.org.br <acesso em: 19.10.2010>

A bandeira política que pautou a Programa de Governo do PT, e que foi defendida na campanha às eleições de 2002, esteve assentada na ideia do “modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo” (PT, Programa de Governo, 2002, p. 2). Na “Carta ao Povo Brasileiro”, Lula enfatiza o propósito de promover o desenvolvimento econômico desde que acompanhado de desenvolvimento social:

Há outro caminho possível. É o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social (LULA, Carta ao Povo Brasileiro, Junho de 2002).

Essa intenção está presente em vários trechos do Programa de Governo de 2002. A citação a seguir mostra a preocupação de promover o desenvolvimento do País com base na redução das desigualdades sociais, da sustentabilidade ambiental e respeito à pluralidade cultural e regional:

O esforço fundamental do nosso projeto é a busca de elaboração e implementação de políticas de médio e longo prazo voltadas para o assentamento dos alicerces de um Brasil sustentável, mais justo e ambientalmente equilibrado e **sem as desigualdades que vêm marcando nossa história de exclusão**. Nesse sentido, o novo governo terá no centro de suas preocupações a construção e implementação de estratégias que melhorem a distribuição de renda e reforcem a conservação da diversidade ambiental, a pluralidade e a singularidade das nossas diferentes culturas (PT, Programa de Governo, 2002, p. 52; grifos nossos).

E, dentro da diretriz desse “novo modelo de desenvolvimento”, tanto o problema do desenvolvimento regional, como da agricultura familiar foram tratados no Programa de Governo do PT.

No que se refere ao desenvolvimento regional, o Programa dedicou um capítulo a uma “Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional”, estruturada na ideia de reduzir as desigualdades regionais com base no “respeito à heterogeneidade e à diversidade” do País e na “desconcentração das bases produtivas, fortalecendo especializações regionais” (PT, Programa de Governo, 2002, p. 57).

O apoio à agricultura familiar surge como um dos pilares para incentivar a produção agrícola e promover a geração de emprego e renda:

A Agricultura Familiar, que segundo relatório do Convênio INCRA/FAO, é responsável por 37,9% do Valor Bruto da Produção agropecuária brasileira, tem um extraordinário papel a desempenhar, principalmente no que se refere à produção de bens agrícolas e alimentares, geração de emprego e renda, preservação da cultura do campo e fortalecimento da identidade da organização social rural. Nesse sentido, **será estimulado o crescimento socioeconômico da Agricultura Familiar**, com apoio à comercialização e à agroindustrialização, ampliando e melhorando as condições de acesso a políticas de financiamento estáveis, à assistência técnica e à extensão rural, visando um novo modelo de desenvolvimento rural sustentável (PT, Programa de Governo 2002, p. 9, grifos nossos).

Os trechos citados ilustram como a dimensão social e do desenvolvimento regional estavam presentes nas propostas de governo de Lula. Assim, por serem temas que recebiam a atenção deste governo, quando foi introduzida a ideia de se criar uma política de incentivo à produção do biodiesel, essas questões foram incorporadas como objetivos desta política pública.

De fato, Rossetto explica que se pensou a política de promoção ao biodiesel também como uma forma de geração de renda no campo, por meio do apoio ao pequeno agricultor e mediante o estímulo ao cultivo de variadas oleaginosas, de modo a se aproveitar a diversidade das especificidades agrícolas das regiões do Brasil. Em suas palavras, pensou-se no programa para:

(...) aproveitar esse novo mercado e fazer com que parte dessa renda gerada fosse aos pequenos produtores. Por que isso? Não só por conta da soja, mas especialmente porque havia uma oportunidade tecnológica de produzir suprimentos através de oleaginosas no semi-árido... (...) e temos tecnologia para produzir biodiesel a partir da mamona (...) vamos entrar no Nordeste, no Semi-Árido, porque temos capacidade de estimular um novo mercado agrícola a partir da mamona (...), o que é um grande estímulo para a geração de renda agrícola para os pequenos produtores. Associado a isso tudo há também o pequeno agricultor da soja (Miguel Rossetto, ex-Ministro do Ministério do Desenvolvimento Agrário).

Em sua fala destaca-se a intenção manifesta de se incluir a agricultura familiar do semi-árido na política pública do biodiesel. Isso ocorreria, principalmente, pelo estímulo ao cultivo da mamona, oleaginosa já cultivada por pequenos agricultores do Nordeste, cujo percentual de óleo corresponde a cerca de 45% de sua composição física. De acordo com especialistas da Embrapa, “a mamona é uma cultura de grande apelo social, pois além de

produzir o óleo, ela pode ser consorciada com outras culturas, como feijão, amendoim, caupi ou o milho” (PERES & BELTRÃO, 2006, p.70). Por se tratar de uma planta rústica, que se adapta a diferentes condições de clima e solo, mas que não tolera ambientes de excessiva umidade, desenvolve-se bem na região do Semi-árido. Um estudo conduzido pela Embrapa em 2001 identificou 418 municípios na região Nordeste com aptidão para produzir a mamona (BELTRÃO *et al*, 2001, p. 555).

De acordo com Rossetto, essa questão social foi central para que o programa tivesse a adesão do Presidente Lula: **“Este enfoque ganha o presidente Lula”**.

Portanto, **o componente social que já estava presente na agenda de decisão do governo viu-se diante de um ambiente político favorável para que fosse incorporado em uma nova política pública que estava sendo gestada, ou seja, encontrou espaço na agenda do biodiesel**. De fato, uma das marcas da gestão de Lula foi, justamente, levar a questão social para as diretrizes de outras políticas públicas. Com Lula, o tema social assumiu caráter diagonal nas ações de seu governo e esse tom próprio de sua gestão marcou o PNPB. Citando novamente o presidente:

Estou convencido – **por isso sou o maior entusiasta desse programa** – de que é a grande oportunidade que nós temos de desenvolver uma parte deste país, que há 300 anos é conhecida como a parte mais miserável deste país, o semi-árido nordestino. (...). (LULA, Discurso proferido na cerimônia de inauguração da segunda usina comercial de biodiesel da Petrobras, 20 de agosto de 2008; grifos nossos).

Devemos destacar que, mais do que fazer parte dessa agenda, o componente social fortaleceu a política pública, pois recebeu a adesão do presidente, que se tornou o seu grande empreendedor, conforme citação acima.

(5) Inserção internacional

Outro aspecto que promoveu a ascensão do tema à agenda de decisão e que, indiretamente, perpassa alguns dos pontos aqui já levantados, refere-se ao potencial que o biodiesel oferece ao Brasil para a sua inserção internacional⁸⁷.

⁸⁷ Note-se: este quinto aspecto não foi mencionado por Rossetto em sua entrevista.

Lula sempre se mostrou um grande defensor do biodiesel e empenhou-se fortemente para a sua promoção internacional. O embaixador Antonio Simões, diretor do departamento de energia do Ministério das Relações Exteriores, destaca essa atitude do presidente:

Ao entrar no Palácio do Planalto, todos os visitantes deparam-se com enorme painel sobre o Programa Brasileiro do Biodiesel. Em todas as viagens do presidente Lula ao exterior e em todos os contatos com visitantes estrangeiros ao Brasil, os biocombustíveis sempre têm papel de destaque. A determinação do presidente de difundir os biocombustíveis no mundo é, sem dúvida, uma das marcas da sua administração (SIMÕES, 2007, p. 11)

De fato, em seu governo, Lula dedicou-se a divulgar a imagem do Brasil como o líder mundial em energias alternativas, capazes de substituir o consumo do petróleo. Nas palavras do presidente:

Hoje estamos vendo o mundo olhar o Brasil com outro olhar. Não tem nenhum país do mundo que tenha a possibilidade de competitividade que tem o Brasil na produção de biocombustíveis. Não tem nenhum país do mundo que tenha a quantidade de terra agricultável que tem o Brasil, com a quantidade de sol, com a quantidade de água que, se soubermos usar corretamente, será infinita, e é por isso que exige de nós mais responsabilidade. E não tem nenhum país do mundo capaz de produzir essa alternativa com o mesmo preço do Brasil (LULA, Discurso proferido durante cerimônia de inauguração da Planta de Biodiesel do Grupo Bertin, 21 de agosto de 2007).

Essa inserção pode se dar tanto por meio da exportação do biodiesel – aspecto aqui já explorado – como também através da exportação de sua tecnologia, particularmente para os países da América do Sul e África.

No caso da exportação, o Brasil tem procurado estabelecer parcerias com empresas europeias e norte-americanas. A citação abaixo ilustra o empenho direto de Lula nesta empreitada:

Eu tenho conversado com muitos presidentes da República e tive o prazer de almoçar com o presidente Bush na Granja do Torto, há 15 dias, e grande parte do assunto da nossa discussão era a produção de uma matriz energética renovável, menos poluente, mais geradora de empregos e que não tivesse um fim, já imaginado por todos nós. Dizia ele que tentar produzir biodiesel nas condições em que eles, Estados

Unidos e outros países estão produzindo, ficaria muito mais barato se resolvessem estabelecer parcerias com empresas brasileiras (LULA, Discurso proferido na cerimônia de entrega do Selo Combustível Social, 17 de novembro de 2005).

No âmbito regional, o Brasil tem se empenhado em estimular a integração energética da América do Sul, incentivando, primordialmente, as fontes de energia renovável. No que se refere ao biodiesel, o foco tem sido a integração das cadeias de produção e comercialização, considerando também aspectos relacionados à fiscalização e regulação do setor (SIMÕES, 2007, p. 241).

Bilateralmente, os esforços são concentrados em iniciativas de cooperação técnica e intercâmbio científico e acadêmico. Os acordos bilaterais têm sido assinados com países da África, Índia e América do Sul (SIMÕES, 2007, p. 241). Esses acordos são coerentes com a diretriz da política externa do governo de Lula de se aproximar dos países do eixo Sul-Sul. Com efeito, uma das formas de aproximação do Brasil com a África tem sido por meio da atuação da Embrapa, que já conta com um escritório em Gana. Em discurso proferido nas Nações Unidas, em 2007, Lula enfatizou a importância dos biocombustíveis para a economia dos países da África, Ásia e América do Sul:

Os biocombustíveis podem ser muito mais do que uma alternativa de energia limpa. O etanol e o biodiesel podem abrir excelentes oportunidades para mais de uma centena de países pobres e em desenvolvimento na América Latina, na Ásia e, sobretudo, na África. Podem propiciar autonomia energética, sem necessidade de grandes investimentos. Podem gerar emprego e renda e favorecer a agricultura familiar. E podem equilibrar a balança comercial, diminuindo as importações e gerando excedentes exportáveis (LULA, Discurso proferido na abertura do Debate-Geral da 62ª Assembléia-Geral das Nações Unidas, Nova Iorque-EUA, 25 de setembro de 2007).

É importante mencionar que uma das estratégias utilizadas por Lula para fortalecer sua imagem de liderança no Brasil foi o seu empenho em mostrar-se um líder internacionalmente, capaz de promover o País mundo afora, divulgando suas potencialidades. Neste sentido, a difusão internacional dos biocombustíveis mostra-se uma estratégia pertinente.

5.3 Análise da formação da agenda do PNPB

Como visto no capítulo 1, a abordagem dos fluxos múltiplos de John Kingdon (1995) advoga que para um tema ascender à agenda de decisão é necessário que haja a convergência de três fluxos independentes no mesmo intervalo de tempo. São eles: *problems*, *politics* e *policies*. Quando há a ocorrência desses três fluxos, abre-se uma “janela de oportunidade” favorecendo a ascensão do tema à agenda de decisão, pois o “solo torna-se fértil” para receber uma nova ideia (KINGDON, 1995, p. 77).

Conforme apontamos, havia um ambiente receptivo para se incentivar uma política agroenergética no Brasil. Assim, com a abertura de uma janela de oportunidade, a ideia presente na agenda de governo, ganha forma e chega à esfera decisória. De fato, considerando o modelo analítico de Kingdon, podemos identificar a convergência dos três fluxos que permitiram essa abertura e, conseqüentemente, a ascensão do tema do biodiesel à agenda de decisão.

No que se refere ao **fluxo dos problemas**, verificamos que no período em que o tema do biodiesel torna-se foco da decisão governamental, cinco problemas que eram considerados relevantes pelo governo influenciaram a ideia de se formular uma política pública de fomento ao uso e produção do biodiesel: (1) criação de um mercado adicional para a soja; (2) inserção na matriz energética brasileira de um combustível ambientalmente mais limpo; (3) redução da importação de diesel: segurança energética e melhora na balança de pagamentos; (4) apoio à agricultura familiar e ao desenvolvimento regional e (5) inserção internacional.

Vale mencionar que Kingdon (1995) considera que a ocorrência de eventos e situações dramáticas favorece o reconhecimento de um problema. Contudo, no caso do biodiesel, não se pode identificar nenhuma crise de grande envergadura que tenha contribuído com a sua ascensão à agenda de decisão. Como vimos no capítulo 4, em contrapartida, a crise do petróleo foi fator determinante para a colocação do tema do etanol na agenda decisória, resultando na formulação da política do Proálcool. Todavia, como demonstrado, uma série de indicadores favoreceu a ascensão do tema à agenda, tais como dados sobre os efeitos do gás estufa e também a perspectiva de reduzir a importação do diesel.

O **fluxo das políticas públicas** também influenciou o processo de formação de agenda do biodiesel. Kingdon (1995), ao discorrer sobre processos que contribuem para a formação de agenda, comenta:

(...) a contributor to governmental agendas and alternatives might be a process of gradual accumulation of knowledge and perspectives among the specialists in a given policy area, and the generation of policy proposals by such specialists (KINGDON, 1995, p. 17).

Pode-se afirmar que havia no Brasil um ambiente propício para a estruturação de ideias e iniciativas em torno da produção do biodiesel: o País é detentor de significativo conhecimento tecnológico e possui na Embrapa uma importante agência de fomento e pesquisa para a sua produção. Ademais, o Probi biodiesel, política que antecedeu o PNPB, elaborada no governo de FHC, enfatizou essencialmente o aspecto tecnológico do biodiesel, o que permitiu agregar conhecimentos e saberes sobre o combustível.

Conforme exposto no capítulo 4, um dos objetivos do Probi biodiesel era formar institucionalmente uma rede para fomentar novos conhecimentos e disseminá-los. A existência desta política pública (que não se encontrava na “lata do lixo”, mas estava sob a responsabilidade de apenas um Ministério e não possuía a mesma prioridade que o PNPB e o próprio Proálcool receberam) certamente criou alicerces favoráveis à formulação do PNPB, pois foram aproveitados todo o trabalho e a estrutura montada pelo Probi biodiesel para dar início ao processo de formulação da nova política pública.

É importante mencionarmos novamente que quando se introduziu o tema do biodiesel na agenda de governo já eram conhecidos os problemas da cadeia do etanol, relacionado à monocultura e concentração de produção, seja em regiões específicas do País, seja nas mãos de grandes e pouco produtores.

Ademais, o fato de haver tecnologia e conhecimento para a produção de diferentes oleaginosas cultivadas nas diversas regiões do Brasil favoreceu a ideia de se criar uma política pública para o fomento do biodiesel, como uma forma de estimular o desenvolvimento regional.

O incentivo dado pelo PNPB ao cultivo da mamona é emblemático. Note-se que a mamona vem sendo pesquisada no Brasil desde a década de 1970, com destaques para o Instituto Agrônomo de Campinas (IAC) e para a Embrapa Algodão⁸⁸. O fato de já haver tecnologia e conhecimento para o seu cultivo favoreceu a opção de se incentivar a produção da mamona no semi-árido. Kingdon (1995) destaca que as propostas que vão ao encontro das crenças e valores dos tomadores de decisão têm mais chance de serem adotadas. No caso do biodiesel, havia um ambiente político favorável (como será visto adiante) para se incentivar a agricultura familiar, de modo que as propostas relacionadas ao incentivo da produção da mamona encontraram grande receptividade.

Este fluxo está diretamente relacionado ao legado institucional formado pelos anos de experiência brasileira em agroenergia.

Finalmente, as experiências do uso do biodiesel em países como Alemanha (utilizado desde meados da década de 1990), França (desde 1991), Itália (desde meados da década de 1990), Áustria (desde 1991), Estados Unidos (desde 2002) e Argentina (desde 2001) também contribuíram para disseminar o conhecimento em torno das políticas públicas de fomento à produção e consumo desse combustível.

Na abordagem dos fluxos múltiplos, o **ambiente político** favorável à ascensão de um tema à agenda de decisão é composto por três elementos: pressão dos grupos de interesse, “clima nacional” e mudança de governo.

Se analisarmos os grupos de interesses que atuaram em prol da formulação do PNPB, podemos identificar que tanto representantes do Executivo Federal como do Legislativo atuaram para colocar o tema na agenda de decisão. Com efeito, na ata da primeira reunião do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), ocorrida em 8 de agosto de 2003, o coordenador do GTI, Rodrigo Rodrigues, apontou que um dos motivos que levaram à

⁸⁸ A Embrapa iniciou os estudos em 1987 com foco na região nordeste (MILANI & SEVERINO, 2006). Expedito Parente também foi um grande disseminador das vantagens do uso da mamona, tanto do ponto de vista da potencialidade tecnológico, como da oportunidade de inclusão social (PARENTE, 2003, p.44)

constituição do GTI foi a “solicitação de parlamentares e dos órgãos federais envolvidos no assunto”⁸⁹.

No Executivo Federal, destacam-se dois importantes atores. Roberto Rodrigues, ex-ministro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que, conforme já apontamos, levou a ideia ao Presidente Lula de se criar uma política pública para fomentar o mercado das oleaginosas. Lula, em outro discurso, menciona também a atuação de Dilma Rousseff, ex-ministra do Ministério de Minas e Energia. Dilma junto com Roberto Rodrigues apresentaram ao presidente a proposta do biodiesel em uma discussão sobre independência energética:

Até que um dia, numa discussão sobre a independência energética do Brasil, na época a ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, o ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, entraram na minha sala e falaram: "Presidente, nós temos que fazer no seu governo a revolução da agroenergia neste País. E me apresentaram a proposta" (LULA, discurso proferido no lançamento do PNPB, em dezembro de 2004).

Entre os representantes do Congresso Nacional, identificamos a atuação de três deputados federais: a Deputada Federal Mariângela Duarte (PT), o Deputado Federal Ariosto Holanda (PSDB) e o Deputado Federal Rubens Otoni (PT).

A trajetória política da Deputada Federal Mariângela Duarte, então filiada ao Partido dos Trabalhadores de Santos (PT)⁹⁰, está vinculada a temas relacionados ao ensino técnico e ao apoio à ciência e tecnologia. No que se refere especificamente à sua atuação em prol de uma política de incentivo ao biodiesel, deve-se mencionar que, em parceria com o Deputado Federal Ariosto Holanda (PSDB), a deputada promoveu na Câmara Federal, em 7 maio de 2003, uma audiência pública no âmbito da Comissão de Ciência e Tecnologia, com o objetivo de “debater o projeto do biodiesel e seus impactos na agricultura familiar”⁹¹. A recomendação final dessa audiência pública foi a criação de um Grupo Interministerial do Biodiesel para discutir a formulação de uma política pública.

⁸⁹ Fonte: Documento Grupo de Trabalho Interministerial – Biodiesel – Relatório Final. Anexo II: Atas das reuniões do Grupo de Trabalho Interministerial. Disponível em: www.biodiesel.gov.br.

⁹⁰ Filiação partidária: PMDB: 1979-1986; PT: 1987-2007; PSB: 2007 até o presente

⁹¹ Participaram da audiência representantes das Comissões Permanentes de Ciência e Tecnologia e de Minas e Energia, da Secretaria de Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia (MME),

Em Junho de 2003, a deputada, em audiência com o ex-ministro da Casa Civil, José Dirceu, entregou documentos produzidos na referida audiência e reforçou a recomendação da criação do Grupo Interministerial⁹². E após a criação do Grupo de Trabalho Interministerial em agosto de 2003, ou seja, quando o tema já estava na agenda de decisão, a deputada acompanhou os trabalhos do GTI como representante da Câmara Federal. Na ata da primeira reunião do GTI, a deputada destacou que uma política de biodiesel seria uma oportunidade para reduzir a dependência da importação do diesel e fortalecer a agricultura familiar. Salientou também que a política deveria considerar as diversidades das oleaginosas e as características regionais para a implementação de uma política de âmbito nacional.

O Deputado Ariosto Holanda, então filiado ao PSDB do Ceará⁹³, defendeu, ao longo de sua vida política, projetos relacionados à ciência e tecnologia (inclusive, foi Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado do Ceará, em 1995). Em fevereiro de 2003, em discurso na Câmara Federal em que propunha a reativação do “Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica”, sugeriu entre as atividades do referido Conselho, que se fizesse “o estudo e a avaliação da viabilidade técnica, econômica e social do chamado biodiesel”⁹⁴. Como membro da Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara Federal, promoveu em parceria com a deputada federal Mariangela Duarte a já mencionada audiência pública em maio de 2003 e, após a criação do GTI, organizou em novembro de 2003, o Seminário “Biodiesel e a Inclusão Social”, organizado no âmbito do Conselho de Altos Estudos da Câmara Federal.

A trajetória política do Deputado Federal Rubens Otoni, filiado ao PT de Goiás, esteve sempre relacionada ao apoio ao movimento sindical e questões relacionadas à educação e ciência e tecnologia. Foi um dos fundadores do PT e é membro da Comissão Executiva Nacional do PT como representante do Estado de Goiás. Na condição de presidente da

da Secretaria de Petróleo e Gás Natural do Ministério de Minas e Energia (MME), da Secretaria de Política Tecnológica do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e representantes da empresa Soyminas e do Instituto Volta ao Campo. Fonte: Nota taquigráfica da Audiência Pública N°: 0426/03 DATA: 07/05/03.

⁹² Fonte: site da deputada www.mariangeladuarte.com.br <acesso em 28.10.2010>

⁹³ Filiação partidária: PSB: 1990 e 1993; PSDB: 1993 a 2005; PSB: 2005 até o presente

⁹⁴ Discurso de Ariosto Holanda, Sessão: 003.1.52.0, Data: 20.02.2003. Disponível no site da Câmara Federal www.camara.gov.br <acesso em 29.10.2010>

Comissão de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia da Câmara Federal, foi o autor da Indicação nº479 de maio de 2003, da Câmara Federal, que versava sobre a criação de um “Comitê Interministerial para a gestão dos aspectos relacionados à tecnologia, produção e uso do Biodiesel” (Indicação 479/2003). Após a criação do GTI, participou da segunda reunião realizada em 28 de agosto de 2003, em que destacou a intersectorialidade do tema e a importância de que haver o envolvimento dos diferentes ministérios a partir da coordenação da Casa Civil. Salientou também a diversidade de matérias primas a serem incentivadas nesse programa, reforçando que sua viabilidade depende dos impactos econômicos, ambientais e sociais gerados.

A tabela abaixo indica de maneira esquemática quais os atores contribuíram para colocar o tema do biodiesel na agenda de governo, apontando seus recursos e interesses:

<i>Ator</i>	<i>Representação</i>	<i>Representantes</i>	<i>Interesses</i>	<i>Recursos de Poder</i>
Executivo Federal	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ministro Roberto Rodrigues	incentivar mercado para óleo de soja	persuasão perante o Presidente da República com base em argumentos técnicos (cf. Lindblom, 1981)
	Ministério de Minas e Energia	Ministra Dilma Rousseff	promover a independência energética	
Congresso Nacional	Deputados Federais da base governista	Deputada Federal Mariângela Duarte Partido: PT	apoio à ciência e tecnologia	apresentação de proposições: indicações e projetos de lei; realização de audiências públicas no âmbito da Câmara Federal; solicitação de reuniões junto a representantes do Executivo
		Deputado Federal Rubens Otoni Partido: PT	movimento sindical e apoio à ciência e tecnologia	
	Deputado Federal da oposição	Deputado Federal Ariosto Holanda. Partido: PSDB	apoio à ciência e tecnologia	

Quadro 1: Atores, recursos e interesses no processo de formação da agenda do PNPB (Elaboração própria)

Note-se que tanto deputados da oposição como do governo envolveram-se com o tema. O que se pode observar, no que se refere às discussões sobre o biodiesel, é que o embate na esfera do Legislativo ocorreu primordialmente entre membros da bancada nordestina e bancada ruralista (em função da divergência de interesses). Esse aspecto será evidenciado principalmente no momento da formulação da política pública, assunto a ser discutido com mais detalhes no capítulo 6.

A receptividade de um tema perante a opinião pública é um dos elementos que compõe o fluxo “ambiente político”. Kingdon (1995) refere-se a esse elemento como sendo o

“clima nacional” (*“national mood”*), que o autor define como sendo um momento em que um grande número de pessoas no país compartilha a mesma linha de pensamento (KINGDON, 1995, p. 146).

No caso do biodiesel, o clima nacional, conforme já fora demonstrado, era favorável à adoção de uma política ambientalmente correta e que reduzisse as emissões de CO₂ na atmosfera. Vale a pena mencionar que o biodiesel traz um forte apelo econômico, pois ele reduz a importação do diesel, e um apelo “nacionalista”, já que contribui com a independência energética, tema caro aos brasileiros, principalmente após a crise energética vivenciada no País entre os anos 1998 e 2001, quando ocorreu o fenômeno do “apagão”. Ademais, o Brasil já possui em sua matriz energética um biocombustível, o etanol, que apresenta alta aceitação pelos brasileiros (o aumento da produção dos carros bi-combustíveis é um reflexo dessa receptividade), de tal maneira que a introdução de um novo biocombustível não geraria, em princípio, estranhamento ou rejeição por parte dos consumidores brasileiros.

O “clima nacional” pode ser percebido, entre outras maneiras, por meio do resultado das eleições que, naturalmente, indica as preferências dos eleitores. Assim, podemos associar a eleição de Lula no segundo turno em 2002, com 53 milhões de votos (cerca de 61% dos votos válidos), a uma boa receptividade do eleitorado aos temas sociais, pois era esta um de suas bandeiras políticas. Desse modo, pode-se afirmar que a faceta social da política do biodiesel contribuiu para a sua receptividade.

Nesta linha, Kingdon (1995) afirma também que o início de um novo governo é um momento propício para se trazer novas questões para a pauta governamental. De fato, a ascensão de uma nova liderança política é um dos momentos mais férteis para a inclusão de novos problemas e a conseqüente predisposição para solucioná-los, pois o novo governante apóia-se na “chancela” do eleitorado para a condução dessas novas questões. Nas palavras de Zahariadis (1999): “(...) the combination of the national mood and turnover in government exerts the most powerful effect on agendas” (ZAHARIADIS, 1999, p. 77).

Por esta razão, não é de se estranhar que o tema do biodiesel ascenda à agenda de decisão já trazendo um forte objetivo social. O que explica essa faceta – e que diferencia este programa dos seus antecessores – é, justamente, a existência de um ambiente

político favorável para que o social se incorporasse aos múltiplos objetivos de uma política de agroenergia: a mudança da liderança política com a eleição de Lula para presidente.

Assim, o início de um novo governo contribuiu não apenas para colocar o tema do biodiesel na agenda de decisão como também foi responsável por vincular este tema a uma questão social. Como explica Kingdon (1995), “the first year of a new administration is clearly the prime time for preoccupation with the subject of change” (KINGDON, 1995, p. 154). Portanto, o ambiente político era favorável não apenas para se incluir o tema do biodiesel na agenda de decisão, mas também para relacioná-lo à questão social.

Aliás, foi justamente esta faceta social que levou Lula a ser o “grande empreendedor” da política de biodiesel. Explica-se.

Para Kingdon, não basta apenas que os três fluxos ocorram no mesmo intervalo de tempo para que uma ideia ascenda à agenda de decisão. É necessário que haja ainda a atuação de um “empreendedor” da política pública que aproveite este momento de “abertura da janela de oportunidade” para fazer a junção (*“coupling”*) desses três fluxos e levar uma ideia à agenda decisória.

Como vimos, os três fluxos favoráveis à formulação de uma política de fomento ao biodiesel transitavam no ambiente político brasileiro e foi Lula quem efetivamente consolidou o tema na agenda de decisão. Note-se que houve importantes atores que atuaram para que essa política pública entrasse na agenda de governo. Roberto Rodrigues, Dilma Rousseff e os representantes do Legislativo atuaram para a abertura da janela de oportunidades, contribuindo para que o tema chegasse à agenda governamental. Coube, contudo, ao Presidente da República juntar os três fluxos e colocá-lo na agenda de decisão.

Kingdon (1995) identifica no presidente da República um importante ator no processo de formação de agenda: “no other single actor in the political system has quite the capability of the president to set agendas in given policy areas for all who deal with those policies” (KINGDON, 1995, p. 23). No caso do Brasil, as competências do presidente lhe conferem uma série de atribuições, entre elas o poder de veto a leis e

projetos, as prerrogativas legislativas e a capacidade de nomear atores-chave no processo decisório, como ministros e outros funcionários da administração pública, que sejam responsivos a sua agenda de governo. Kingdon destaca ainda o poder do presidente em atrair a opinião pública para os temas que lhe são afetos, principalmente se sua popularidade for alta – o que no caso de Lula era uma realidade⁹⁵.

Além de Lula levar o tema à agenda decisória, o presidente aproveitou essa oportunidade para resolver também o problema da agricultura familiar e do desenvolvimento regional, temas caros ao seu governo. Kingdon (1995) explica: “if a policy entrepreneur is attaching a proposal to a change in the political stream, for example, a problem is also found for which the proposal is a solution, thus linking problem, policy, and politics” (KINGDON, 1995, p. 182). Assim, Lula levou para a agenda de decisão a ideia de se formular uma política de fomento ao biodiesel aproveitando a oportunidade de incluir o problema da agricultura familiar e desenvolvimento regional. Algo coerente com a estratégia de seu governo, que procurou dar à questão social um caráter transversal em suas políticas.

A figura a seguir esquematiza a influência dos três fluxos na formação da agenda do PNPB, indicando o papel do empreendedor da política pública, no caso, Lula. Destaca ainda, nos círculos pontilhados, os fluxos específicos que contribuiram para a inclusão do tema social na agenda de decisão.

⁹⁵ Segundo o Datafolha, a aprovação (administração boa ou ótima) do governo Lula em 2003 oscilou entre 42% e 45%. Fonte: Folha de São Paulo, 2.11.2003, “Aprovação de Lula oscila de 45% para 42%”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0211200310.htm>. <acesso em 02.11.2010>.

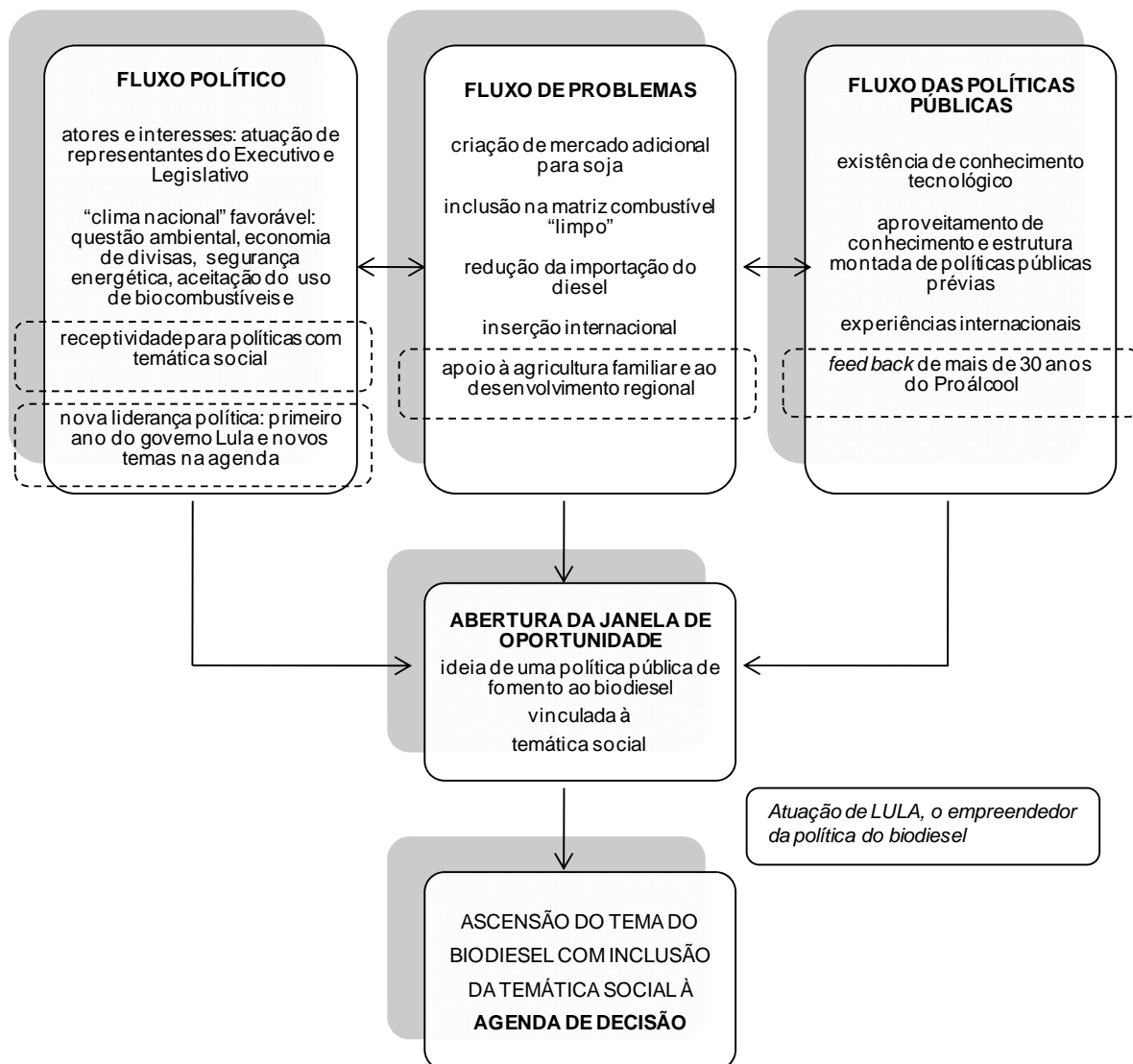


Figura 6: A formação da agenda do PNPB: a abertura da janela de oportunidade, o papel do empreendedor e a influência de fluxos específicos para a inclusão do tema social (Elaboração própria adaptando figura esquemática desenvolvida por Capella, 2004)

Em sua entrevista, Miguel Rossetto afirma que o PNPB é: “uma síntese de vários caminhos que chegam a um ponto” (Miguel Rossetto, ex-ministro do Ministério do Desenvolvimento Agrário). A figura acima ilustra as palavras do ex-ministro.

5.4 Algumas considerações

Este capítulo procurou demonstrar de que maneira as instituições e o contexto político influenciaram a ascensão do tema do biodiesel à agenda de decisão e também os motivos pelos quais ele esteve associado à questão social.

Conforme observado, o legado institucional colaborou sob duas perspectivas. A tradição brasileira na produção e consumo de biocombustíveis associada ao conhecimento gerado pela existência de uma recente política de biodiesel, que focou na sua dimensão tecnológica, o Probiodiesel, forneceu alicerces sólidos para a ideia se fortalecer. A questão social vinculada a uma política de biodiesel pode ser explicada, entre outros fatores, pelo conhecimento dos impactos sociais e econômicos acumulados em mais de trinta anos de Proálcool. Devemos ainda mencionar a trajetória política de Lula e de seu partido que fora fortemente marcada pela defesa da temática social. Esses aspectos compõem o fluxo de “políticas públicas” (cf. Kingdom, 1995) que, no caso do PNPB, foi essencialmente estruturado pelo legado institucional.

Além do legado histórico, a questão social também é explicada pela variável contexto político, que se traduz por meio do “fluxo de problemas” e do “fluxo político”. Em seu governo, Lula tratou a questão como prioridade, e o social apareceu de maneira transversal em suas políticas de governo. O PNPB é um caso emblemático desse formato de política pública. Não é de se estranhar, portanto, que Lula seja o empreendedor da política, responsável por vincular, em um contexto específico, os três fluxos identificados por Kingdom (1995).

CAPÍTULO 6 – Coordenação de interesses e negociação: o processo de formulação do PNPB

Na verdade, nós estamos fazendo mais do que um programa de Biodiesel, nós estamos fazendo muito mais do que apenas produzir uma nova matriz energética. (...) Trata-se de uma cuidadosa articulação de parcerias, na qual cada um faz com esmero a sua parte (...). É isso que renova a minha certeza de que o biodiesel é uma importante alavanca para superar o grande desafio brasileiro deste século: promover maior equilíbrio entre a eficiência produtiva e o desenvolvimento social. Não há fórmula contábil que faça isso por nós. O verdadeiro desenvolvimento requer um projeto social que o conduza, e esse projeto tem que ser pactuado nas bases da sociedade. Esta, na verdade, é a grande demanda da nossa geração. Queremos erguer uma sociedade de compromissos, onde os valores e os objetivos sejam compartilhados. É preciso que o desenvolvimento seja solidário e tenha os seus frutos repartidos (LULA, discurso proferido na cerimônia de inauguração da Usina de Biodiesel Soyminas, 24 de março de 2005).

Introdução

O PNPB inova no cenário da agroenergia por trazer entre suas diretrizes o componente social. Conforme visto no capítulo 5, esta é uma das marcas desta política agroenergética. Outra especificidade que lhe atribui caráter de destaque no cenário da agroenergia refere-se a sua dinâmica de formulação.

Esta política pública contou com um arranjo de formulação inovador que promoveu a participação, em uma mesma mesa de negociação, dos diferentes atores que atuam na cadeia produtiva do biodiesel: os representantes da indústria de processamento da matéria prima, os sindicatos dos trabalhadores rurais e os representantes do agronegócio. Contou ainda com o envolvimento de diferentes representantes do governo e também com a contribuição de especialistas sobre o tema, abrindo o debate para acadêmicos, técnicos, pesquisadores e representantes da indústria automotiva.

Considerando que a questão principal que norteia a tese é a compreensão dos fatores que explicam a criação de um novo desenho de políticas públicas, este capítulo será dedicado a analisar, justamente, as especificidades do processo de formulação do PNPB.

Nosso trabalho de análise parte do pressuposto de que o ambiente institucional e as especificidades conjunturais influenciaram a conformação desta política pública. Com efeito, trabalhamos com a hipótese que as relações Estado-sociedade no Brasil passaram por uma importante mudança institucional com as alterações introduzidas pela Constituição de 1988, e que foram sendo incorporadas ao longo da década de 1990.

Quando Lula se torna Presidente da República em 2003, a tendência da permeabilidade no processo decisório é reforçada, pois se ampliam os canais institucionais de participação social no processo decisório, seja pela realização de conferências e conselhos de políticas públicas, seja pela criação de fóruns de decisão nos moldes neocorporativos. A mudança da liderança política confere um novo tom à participação social no processo decisório, acentuando, portanto, a mudança nas relações Estado-sociedade observada desde a celebração da Carta de 1988.

Ademais, Lula prioriza em sua estratégia de governo o diálogo com diferentes atores sociais, procurando coordenar seus interesses, de modo a compatibilizá-los, sempre que possível, na formulação das políticas públicas.

Pretendemos, neste capítulo, demonstrar como o PNPB é uma política paradigmática desse formato decisório que incluiu no processo de formulação a participação ativa dos diferentes atores sociais envolvidos na política pública em questão, assumindo características neocorporativistas. E isso ocorre a despeito dos interesses, por vezes, divergentes.

A Carta também criou regras decisórias que estabeleceram a divisão entre os poderes e as prerrogativas de cada arena de decisão. Esse arcabouço institucional, que molda as regras do jogo político, também influenciou a dinâmica de formulação do PNPB, interferindo, diretamente, nas escolhas finais desta política pública. Como poderá ser observado, em função das regras constitucionais, as decisões ocorreram em duas arenas centrais, o Executivo e o Legislativo, e as discussões e negociações realizadas nessas duas instâncias de decisão foram primordiais para as escolhas finais que deram ao PNPB suas especificidades.

Dito isso, este capítulo procurará responder à seguinte questão: Onde e como a busca por soluções é conduzida? Nossa proposta é, portanto, analisar as arenas de decisão, as formas de negociação e coordenação dos interesses, e como se chegou ao desenho do PNPB, isto é, à escolha das alternativas, dos instrumentos e mecanismos desenvolvidos para a sua implementação.

A reconstituição do processo de formulação se dará a partir do conteúdo obtido em entrevistas realizadas com atores governamentais e representantes da sociedade civil que atuaram em sua formulação. Também recorreremos a documentos institucionais e a notas taquigráficas de audiências públicas ocorridas no Legislativo. As informações foram complementadas, quando necessário, com textos acadêmicos.

6.1 A arena de decisão do Executivo

Após a ascensão do tema do biodiesel à agenda de decisão, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), sob a coordenação da Casa Civil, com o propósito de

elaborar uma proposta de política pública nacional para a produção e uso do biodiesel, conforme mencionado no capítulo 5.

Para Lindblom (1981), no processo de formulação de políticas públicas há um momento “técnico”, no qual as alternativas e propostas são tecnicamente pensadas e discutidas.

Com efeito, no caso do PNPB foram realizadas onze audiências na Casa Civil, que representaram um importante *locus* de debate técnico das ideias e de exposição do conhecimento e dos interesses dos atores sobre o assunto. Atores de diferentes naturezas e interesses foram trazidos para a arena de decisão do Executivo, havendo uma preocupação em convidar representantes da academia, entidades de representação de classe, dos trabalhadores rurais, dos grandes produtores agrícolas, dos produtores de biodiesel e de automóveis, e também entidades públicas que atuam diretamente no mercado de combustíveis. Somado a isso, a Casa Civil entrou em contato com representantes das embaixadas dos países onde o biodiesel é adotado, como Alemanha, França e Estados Unidos, e solicitou estudos e pareceres sobre o histórico e avaliação do uso desse combustível. A próxima seção irá analisar este aspecto da dinâmica de trabalho do GTI, apontando o papel dos atores e seus interesses em torno da questão.

Lindblom (1981) explica que além do debate técnico, as escolhas finais passam também pelo processo “político”, que segundo o autor é o único capaz de lidar com as diferenças de opinião, permitindo que os atores negociem e se influenciem mutuamente. A “persuasão” é um dos recursos que permeia o processo de negociação, utilizada para convencer o interlocutor, principalmente a partir de argumentos técnicos, de suas ideias e interesses. A “autoridade”, por sua vez, é um recurso de poder utilizado por aqueles que detêm a capacidade de decisão em função do poder que as regras do jogo lhes atribuem⁹⁶.

A segunda parte desta seção será dedicada à análise do processo de negociação, atentando-se para a maneira como se deu a coordenação de diferentes objetivos. Como

⁹⁶ Lindblom (1981, pp. 43-7) identifica quatro tipos de controle: a persuasão, a autoridade, a ameaça (ocorre quando as regras que regem o sistema atribuem a determinados indivíduos a faculdade de aplicar penalidades aos demais, caso estes violem as normas, ou premiá-los, quando seguem o regulamento à risca) e o intercâmbio (presente quando há troca de vantagens, de prêmios e de favores).

veremos, as escolhas feitas foram permeadas pelo debate técnico, mas boa parte das alternativas foi selecionada com base na escolha política. Observaremos também de que maneira as propostas discutidas nessa arena decisória foram convertidas em instrumentos para a implementação do PNPB. Ou seja, estudaremos o que Kingdon denomina a “escolha de alternativas”.

6.1.1 As discussões no Executivo: atores e interesses

Na primeira reunião do GTI, realizada em 8 de agosto de 2003, salientou-se que o propósito do Grupo era elaborar um relatório conclusivo sobre a viabilidade do biodiesel como fonte alternativa de geração de energia e que definisse recomendações para uma política pública considerando as vertentes econômica, ambiental e social.

Com isso verificamos que o tema do biodiesel já chega à arena decisória do Executivo vinculado à temática social. Esse aspecto é reforçado por Arnaldo Campos, Diretor de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário:

Na primeira reunião o José Dirceu, que era o Chefe da Casa Civil na época, já encomendou o escopo: “queremos um programa de combustível renovável, mas queremos também que ele sirva para fortalecimento da agricultura familiar”. Ou seja, a diretriz já veio logo de cara na primeira reunião, a encomenda já era muito clara (Arnaldo Campos, Diretor de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário)⁹⁷.

Fato a ser destacado é que a diretriz não era priorizar a agricultura familiar e excluir da política pública o agronegócio. Tanto no discurso de Lula para as eleições de 2002, como no Programa de Governo do PT, o estímulo ao agronegócio, que era considerado peça-chave para o desenvolvimento econômico do País, sempre esteve associado ao apoio à agricultura familiar. Na “Carta ao Povo Brasileiro”, Lula afirma, ao falar das diretrizes de governo:

⁹⁷ Entrevista gravada, realizada em São Paulo, do dia 14 de Abril de 2010.

Aqui ganha toda a sua dimensão de uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar (LULA, 2002; Carta ao Povo Brasileiro, Junho de 2002).

E no Programa de Governo do PT, destaca-se que o estímulo ao agronegócio seria acompanhado do apoio à agricultura familiar:

Nosso governo tratará de estimular a produção voltada para o mercado internacional, sem descuidar da agricultura não diretamente voltada para a exportação, que será fortalecida com a Reforma Agrária e a agricultura familiar. Isso é fundamental para incluir socialmente milhões de brasileiros (PT, Programa de Governo, p. 9, 2002)

Esse propósito de apoiar as duas frentes do mercado agrícola brasileiro refletiu-se na dinâmica de formulação do PNPB. Ricardo Gomide salienta esse aspecto, frisando que a proposta de incluir a agricultura familiar sempre esteve acompanhada da participação do agronegócio, que diante da escala necessária para produzir o biodiesel, já teria condições de atender a demanda inicial:

Nunca se falou: “tem que ser só agronegócio, tem que ser só agricultura familiar”; tem que ter um modelo que permita a participação do agronegócio, porque a escala do combustível é muito grande, (...) se fosse para atender tudo, só o agronegócio conseguiria atender; mas tem que ter, ao mesmo tempo, um direcionamento para aumentar a competitividade da agricultura familiar... para incluir a agricultura familiar, sem excluir o agronegócio (Ricardo Gomide, coordenador-geral do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia)⁹⁸.

Gomide destaca também que, mesmo havendo a recomendação de se incluir a agricultura familiar na cadeia do biodiesel, tratava-se de uma política, acima de tudo, energética, o que reforçou o papel assumido pelo Ministério de Minas e Energia⁹⁹.

Assim, a diretriz que norteou os trabalhos do GTI era formular uma política pública que considerasse a questão econômica da produção e do uso do combustível, o aspecto da eficiência energética, e a capacidade tecnológica e agrícola para sua produção. Aliado a

⁹⁸ Entrevista gravada, realizada em Brasília, no dia 22 de abril de 2010.

⁹⁹ Esse fato é reforçado quando o MME assume a coordenação do Grupo Gestor do Biodiesel, como será visto ainda neste capítulo.

isso, deveria se pensar em um formato que considerasse o agronegócio – que daria conta da demanda inicial de produção – mas que incluísse também a participação da agricultura familiar.

Como Campos afirmou, as diretrizes da política pública já estavam dadas, pois o tema, quando ascende à agenda de decisão, já traz consigo seus objetivos. Caberia ao GTI, neste momento, analisar a viabilidade desta proposta intersetorial e identificar mecanismos que permitissem que esses objetivos se materializassem. Acima de tudo, o desafio era encontrar um caminho para coordenar os diversos propósitos e compatibilizar interesses por vezes divergentes.

Com base nesses múltiplos objetivos e considerando a diversidade de participação ministerial, definiu-se, como estratégia de trabalho do GTI, a formação de grupos de estudos encarregados de produzir relatórios abordando aspectos específicos que tangenciam a política. Assim, foram criados quatro sub-grupos de trabalho: (1) capacidade de produção agrícola de oleaginosas, (2) aspectos tecnológicos, (3) uso do biodiesel como combustível e (4) aspectos econômicos: incentivos, financiamentos e impactos na utilização do biodiesel. Para cada assunto designou-se um ministério coordenador e foram definidos os ministérios participantes, conforme tabela a seguir.

Assunto	Órgão Coordenador	Participantes
Capacidade de Produção Agrícola de Oleaginosas	MAPA	MDA, MI, MMA
Aspectos Tecnológicos	MCT	MME, MAPA, MMA, MDIC
Emprego do Biodiesel como combustível	MME	MCT, MT, MDIC, Midades e MDA
Incentivos, Financiamentos e Repercussões Econômicas para Utilização do Biodiesel	MDIC	MF, MP, MME, MAPA, Midades, MMA, MI e MCT

Quadro 2: Subgrupos de trabalho do GTI por assunto, coordenação e representantes

(Fonte: Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal – Biodiesel como Fonte Alternativa de Energia, 2003)

Para além da formação dos quatro subgrupos, a Casa Civil elaborou uma série de questões, distribuídas em quatro grupos temáticos, para que fossem respondidas pelos representantes dos ministérios, de acordo com a afinidade de cada Pasta com o tema. Essas questões deveriam ser contempladas no relatório final. Note-se que a divisão dos

grupos de questão não corresponde, necessariamente, à divisão dos subgrupos de estudo. Segue quadro com as questões:

(1) Inclusão Social e Aspectos Regionais:

1.1 - Quantos empregos são gerados com a produção de uma tonelada de diesel e de biodiesel (de soja, mamona, dendê, girassol, etc)? Se possível, estratificar por tipo de agricultura (empresarial e familiar).

Responsáveis: MAPA/MDA e MIntegração

1.2 - Tomando-se por base o consumo regional atual e projetado de óleo diesel, qual seria a melhor estratégia para sua gradativa substituição por biodiesel, considerando-se a disponibilidade de áreas agricultáveis nas diferentes regiões do Brasil?

Responsável: MME, com a colaboração do MAPA

1.3 - Como o Brasil é um País heterogêneo em diversos aspectos, sobressaindo, no tocante ao tema energia, a irregular distribuição do consumo (comunidades isoladas, pequenas, médias, grandes metrópoles, concentração industrial, etc.), o programa de biodiesel deveria contemplar essas disparidades ou ser implementado de forma massiva? Quais as vantagens e desvantagens de cada uma dessas alternativas?

Responsável: MME (com a colaboração dos demais membros do GT)

(2) Aspectos Ambientais:

2.1.- Em relação ao diesel, qual a redução da poluição proporcionada pelo uso do biodiesel, considerando todo o ciclo de vida do produto? Há diferenças significativas quando se empregam diferentes matérias-primas para produzir o biodiesel? (estudo de impacto ambiental).

Responsável: MMA, com a colaboração do MCidades.

2.2 - Com quais matérias-primas empregadas para a produção de biodiesel será possível usar os créditos de carbono sob o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)? Que valor se pode atribuir a uma tonelada de carbono seqüestrada?

Responsável: MMA

(3) Aspectos Econômicos:

3.1 - Existem diferenças significativas em termos de custos de produção para o biodiesel produzido em plantas industriais de grande e pequeno porte?

Responsável:MDIC

3.2 - Os co-produtos do biodiesel (farelos, tortas, glicerina, ácidos graxos, etc.) representam uma solução (diluição de custos) ou um problema (saturação do mercado) para a produção do biodiesel? O GT vai tentar incluir dados para dimensionar a questão. Será registrado como uma preocupação futura, no desenvolvimento de eventual programa para o uso do biodiesel.

3.3 - Como tem sido o comportamento dos preços do barril de petróleo em relação ao preço dos principais óleos vegetais comercializados no mundo, tais como soja, palma e mamona, principalmente, nos últimos vinte anos? Qual a tendência que se pode observar para as próximas décadas?

Responsável: MME e MDIC

3.4 - Seria necessário promover a desoneração tributária do biodiesel para viabilizá-lo economicamente? Isso se aplica a todos os casos e regiões?

Responsável: MDIC

3.5 - Qual a economia de divisas proporcionada pelo uso do B5, B20 e B100? Em que prazo isso seria possível?

Responsável: MDIC

3.6 – Situação Internacional (produção, preços e incentivos)
Responsável: MDIC/MME

(4) Aspectos Tecnológicos:

4.1 - Qual a rota tecnológica mais econômica: transesterificação (etanol ou metanol) ou craqueamento (catalítico ou térmico)?

4.2 - O biodiesel pode ser armazenado por longos períodos, como o petróleo? Para tanto é preciso misturar aditivos? Isso encarece o custo significativamente?

4.3 - Uma planta industrial projetada, por exemplo, para soja, pode ser utilizada para produzir biodiesel de girassol, dendê, mamona e outras matérias-primas?

4.4 - Que vantagens e desvantagens a mamona apresenta em relação a outras matérias primas vegetais?

4.5 - Há necessidade de mudar significativamente as características dos motores (veiculares e estacionários) para utilização do biodiesel? Essas modificações dependem do tipo de biodiesel utilizado (B5, B20, B30, etc.)?

4.6 - Quais as principais questões tecnológicas que, de fato, precisam ser respondidas antes de se implementar um programa de incentivo à produção e ao consumo de biodiesel?

Responsável: o MCT ficou encarregado de responder integralmente o item 4.

Quadro 3: Questões temáticas sobre o biodiesel

(Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal – Biodiesel como Fonte Alternativa de Energia, 2003)

Para responder a essas questões e elaborar o relatório final, o GTI promoveu um ciclo de consultas e de audiências na Casa Civil, com os diferentes atores envolvidos em pesquisa e estudo sobre o biodiesel e na sua cadeia de produção, consumo, venda e regulação do combustível. Ponto a ser destacado é que se introduziram, na mesma arena de decisão, atores com diferentes naturezas e interesses, como representantes da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), da CNA (Confederação Nacional da Agricultura), da ABIOVE (Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais) e representantes de produtores de biodiesel. Essa faceta da política, que envolve na mesma arena atores com interesses divergentes, é algo paradigmático do governo Lula.

A seguir estão detalhadas as entidades que participaram dos ciclos de audiência e seus posicionamentos¹⁰⁰.

(1) Os **trabalhadores rurais** foram representados pela **Central Única dos Trabalhadores (CUT)**, que identificou em uma política de fomento ao biodiesel um grande potencial para gerar emprego e renda no Semi-Árido. Salientou a importância de se incluir na cadeia produtiva do combustível a participação dos segmentos mais pobres do meio rural. Também participaram representantes da **CONTAG** e da associação de representação das quebradoras de coco do babaçu, do Maranhão, com o objetivo de compartilhar a dinâmica de seu trabalho, pois foi considerado o uso dessa matéria prima para a produção de biodiesel.¹⁰¹

(2) Os **produtores rurais** foram representados pela **Confederação Nacional da Agricultura (CNA)**¹⁰², que considerou o biodiesel uma grande oportunidade para o agronegócio brasileiro, principalmente por abrir espaço para o mercado de óleos vegetais. Apontou que o sucesso do programa depende de uma decisão política que contemple medidas de desoneração tributária, de garantia de desempenho de motores, de regulamentação do biodiesel objetivando a padronização e a garantia de qualidade, e de incentivo à pesquisa e desenvolvimento para novos mercados dos subprodutos do biodiesel (por exemplo, a glicerina). Afirmou que o Brasil possui capacidade técnica para produzir o combustível e que há grande interesse dos empresários. Tomando como referência a produtividade da soja e a demanda inicial do combustível, considera que a soja é a melhor alternativa para iniciar o programa. Todavia destacou que não se deveria excluir o uso de outras oleaginosas. Propôs uma especificação técnica própria para o biodiesel produzido a partir da mamona, em

¹⁰⁰ Todas as informações apresentadas sobre as entidades e seus posicionamentos foram extraídas das Atas das Audiências realizadas no âmbito do GTI, anexo II do Relatório Final do GTI.

¹⁰¹ Note-se que não consta da Ata da Audiência a participação da CONTAG e das representantes das quebradoras de coco do babaçu do Maranhão. A informação sobre sua participação foi concedida por Rodrigo Rodrigues, por meio de correspondência eletrônica, enviada em 17 de Dezembro de 2010.

¹⁰² Além do representante da CNA (nome não divulgado na ata), participaram da exposição em nome da CNA, os professores Miguel Dabdoub (Laboratório de Desenvolvimento de Tecnologias Limpas da USP) e Roberto Penteado.

função de suas propriedades físico-químicas. Essa especificação independente evitaria possíveis erros na implementação de um programa nacional do biodiesel.

- (3) A **indústria automotiva** foi representada pela **Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA)**, cujo posicionamento também refletia a opinião do Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (SINDIPEÇAS) e da Associação Brasileira de Engenharia Automotiva (AEA). A ANFAVEA mostrou-se bastante restritiva quanto a iniciar os testes com uma mistura de 5%, pois a ocorrência de algum dano tornaria o motor inutilizável. Considerou que a porcentagem ideal para os testes é 2%, aumentando-se a mistura gradativamente. Salientou que todas as mudanças nos combustíveis devem ser precedidas de exaustivos testes, e que devem ser evitadas ações que comprometam a durabilidade e integridade dos veículos e que promovam aumento no seu custo de manutenção. Afirmou que os fabricantes são os mais indicados a conduzir os testes de mistura e auferir os resultados encontrados.
- (4) A **indústria sucroalcooleira** foi representada pelo **Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool no Estado de Pernambuco (Sindaçúcar)** e pela **União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (UNICA)**. Na sua breve exposição, o representante do Sindaçúcar destacou a importância do setor sucroalcooleiro na geração de emprego no Brasil. A UNICA, por sua vez, frisou o forte apoio conferido pelo setor agrário ao biodiesel. Considera falsa a dicotomia entre agricultura familiar (mamona e outras oleaginosas) e agricultura extensiva (soja), pois há cerca de 243.000 agricultores familiares que cultivam a soja e que, de acordo com as especificidades da região, há a possibilidade de se incluir a participação da agricultura familiar. Assim, considera relevante desenvolver uma política pública que contribua com a viabilidade técnico-econômica de todas as oleaginosas. Levantou os aspectos que tornam a rota etílica preferível à rota metílica: o Brasil detém auto-suficiência do etanol, não há dispêndio de divisas com importação, há oportunidade de geração de empregos, há impactos positivos na cadeia produtiva, há disponibilidade de etanol nos locais onde os óleos são produzidos, já há domínio da tecnologia de transesterificação e se trata de uma rota com uso de combustível renovável. Há disponibilidade sem risco de

descontinuidade do fornecimento do etanol para o processo de transesterificação, pois a demanda máxima inicial equivalente ao consumo semanal da frota automotiva movida a álcool. Afirmou ainda que o custo de produção do biodiesel deve cair gradativamente ao longo dos anos. Fez um paralelo com o caso do etanol cujo custo de produção na década de 1980 era de U\$700/m³, e que atualmente, em função do aumento da produtividade, caiu para U\$200/m³.

- (5) Os **produtores de óleos vegetais** foram representados pela **Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE)**, que identificou na política de fomento ao biodiesel uma grande oportunidade para o desenvolvimento do País. O Brasil é o país com o maior potencial para produzir biodiesel, podendo abastecer até 60% da demanda mundial do diesel. Para a associação, a política do biodiesel deve definir o tipo de matéria-prima (óleo vegetal) a ser utilizada, a rota tecnológica (etélica ou metélica), preços e impactos econômicos, legislação específica e tributação seletiva (incentivos fiscais). Afirmou que a soja é a única cultura com escala de produção suficiente para sustentar um programa de âmbito nacional. No entanto, outras culturas devem ser incentivadas, considerando as especificidades regionais.
- (6) As **entidades públicas responsáveis pelo estudo, pesquisa, teste e apoio à produção do biodiesel** foram representadas pela **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)**. O representante salientou que o biodiesel cria grandes oportunidades ao permitir a inclusão social com sustentabilidade, por combater o desemprego e por gerar impactos ambientais positivos. O representante do MDA, que participou da apresentação da Embrapa, afirmou que a busca por novas fontes de energia representa uma grande oportunidade para a promoção da inclusão social. Destacaram que, para que haja a inclusão do agricultor familiar na cadeia do biodiesel, é necessário que a política pública contemple medidas de promoção ao associativismo, preparo gerencial, linhas de crédito para a produção, estratégias de inserção mercadológica, assistência técnica, pesquisa e desenvolvimento, e política de incentivos fiscais.

- (7) Os **governos estaduais e municipais** com experiência em políticas de fomento ao biodiesel foram representados pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia e pela Federação dos Municípios do Estado do Maranhão.

A **Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia (SECTI-BA)** salientou que o Programa Probiodiesel Bahia, por ela coordenado, apresenta desafios tecnológicos e econômicos. Destacou que uma política federal de fomento ao biodiesel traria diversos benefícios ao Estado da Bahia, em particular à região do Semi-Árido, por gerar emprego e renda no meio rural e a recuperar áreas degradadas onde há a produção do dendê e da mamona. Participou dessa apresentação um professor da Universidade Federal da Bahia que afirmou que a tecnologia da rota etílica ainda se encontra em desenvolvimento.

A **Federação dos Municípios do Estado do Maranhão** apontou que um programa de biodiesel criaria uma alternativa econômica e ambientalmente viável para os produtores rurais, em especial aqueles localizados nas regiões de babaçuais, que cobrem 37% do território do Estado. A exploração do babaçu é uma atividade econômica em decadência, já que as tecnologias do processamento são ineficientes, provocando redução de renda da população carente da zona rural. Ademais, o acesso aos babaçuais é precário e há baixa produtividade com alto custo de produção. Destacou que o Ministério de Ciência e Tecnologia, em parceria com a Universidade Federal do Maranhão, já possui um projeto piloto para analisar o potencial de produção do babaçu para o biodiesel.

- (8) Os **centros universitários dedicados à pesquisa, teste e produção do biodiesel** foram representados pelo Centro Nacional de Referência em Biomassa (Cenbio) da Universidade de São Paulo, pelo Centro de Craqueamento Catalítico do Biodiesel da Universidade de Brasília, e pela Coordenação dos Programas de Pós Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE-UFRJ).

O professor que representou o **Centro Nacional de Referência em Biomassa (Cenbio) da Universidade de São Paulo** dedicou sua apresentação a expor os impactos ambientais positivos gerados pela substituição do diesel pelo biodiesel.

Mostrou, contudo, preocupação quanto ao custo de sua produção, pois o preço do óleo de soja, acrescido dos custos de transformação e transporte tende a tornar o biodiesel mais caro do que o diesel fóssil, o que demandaria a adoção de subsídios.

O professor que coordena o **Centro de Craqueamento Catalítico do Biodiesel da Universidade de Brasília** expôs o projeto de se produzir biodiesel por meio de pequenas plantas de craqueamento térmico em localidades afastadas dos centros urbanos, para onde há dificuldade de se transportar etanol ou metanol. Desenvolveram uma planta-piloto no valor de R\$ 6.500,00 capaz de produzir 220 litros/dia.

O **Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais**, vinculado à Coordenação dos Programas de Pós Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE-UFRJ), atua no desenvolvimento de tecnologia para produção de biodiesel a partir de óleo residual de fritura e gordura extraída de esgoto. Para a realização dos testes, o Instituto se vale da rota de transesterificação metílica, pois é a rota mais difundida no mundo, com largo uso na Europa e Estados Unidos. Argumentou também que o metanol é, geralmente, mais barato que o etanol e sua aceitação é maior entre os fabricantes de motores. A rota etílica também apresenta vantagens, principalmente pelo potencial de produção e distribuição no Brasil, todavia, por não haver experiência internacional em seu uso, a rota demanda extensos testes.

- (9) As **entidades privadas de apoio ao agricultor** foram representadas pelo **Instituto Volta ao Campo**, uma organização não governamental que aplica um sistema de técnica multidisciplinar e integral de assistência ao agricultor¹⁰³. Os representantes destacaram que o sucesso de um programa do biodiesel depende de um modelo de assistência técnica semelhante ao por eles oferecido, pois permite que os produtores produzam matérias primas de qualidade, com

¹⁰³ A assistência ocorre desde o momento da análise do solo, acompanhamento das fases de plantio, até a colheita e comercialização. O sistema envia equipes multidisciplinares, conforme as necessidades dos atendidos, em intervalos de quinze dias. O serviço é financiado inicialmente pelos municípios e, progressivamente, é transferido aos agricultores, o que permite ampliar o número de beneficiários.

segurança e regularidade. Salientaram que é importante que os agricultores participem, além do processo de produção da matéria prima, das etapas de processamento e comercialização do biodiesel.

- (10) As **empresas produtoras de biodiesel** foram representadas pela Tecbio (Tecnologias Bionergéticas), pela Soyminas Biodiesel (Grupo Biogás) e pela Enguia Power.

Expedito Parente, presidente da **Tecbio**, sublinhou que a extensão territorial, as excelentes condições de solo e clima fazem com que o Brasil tenha o potencial de ser o maior produtor de biodiesel, sendo capaz de suprir 60% da demanda mundial de diesel. A Amazônia apresenta grande potencial de produção de oleaginosas das palmeiras. Considerando que a maior parte da energia utilizada na Amazônia provém do óleo diesel, cujo custo de transporte é elevado para esta região, é pertinente incentivar um programa de biodiesel que fomente o uso de biodiesel a partir de palmeiras nativas. Já região Centro Sul do País apresenta vocação agrícola para culturas mecanizáveis como soja e amendoim. Como o óleo de soja vem apresentando queda nos preços, por conta da oferta excessiva, e se tem aumentado a preocupação em reduzir as emissões de gases de efeito estufa nos grandes centros urbanos, há razões para instituir um programa de biodiesel nestas regiões. No caso do Nordeste, Expedito Parente destaca a mamona como sendo a vocação do Semi-Árido, tanto pela sua alta produtividade como por ser propícia para a agricultura familiar. Assim, no Nordeste, um programa de biodiesel surge como uma forma de diminuir a pobreza local. O agronegócio da mamona para fins energéticos é capaz de erradicar a miséria rural nordestina.

O representante da **Soyminas Biodiesel** (Grupo Biogás) afirmou que as rotas tecnológicas do biodiesel, inclusive a etílica de transesterificação, já estão plenamente dominadas. Sua empresa, instalada desde 2001, possui cinco plantas em funcionamento cuja capacidade de produção varia entre 5mil a 120 mil litros por dia, nos estados de Minas Gerais, Mato Grosso, São Paulo e Goiás. Já realizou testes que evidenciam o perfeito funcionamento dos motores com a substituição integral do diesel pelo biodiesel (B100). Posicionou-se contrário à repetição da experiência do Próalcool, focada em uma única matéria-prima e grandes usinas,

pois considera que é possível instalar plantas industriais que tenham flexibilidade em termos de escala de produção e que possam processar uma grande diversidade de matérias primas, em conformidade com as especificidades das culturas regionais.

A **Enguia Power** desenvolveu um projeto de reforma agrária privada que já produz 60.000 litros/ano de óleo de mamona no Semi-Árido nordestino. Escolheu-se a cultura da mamona porque há uma grande quantidade de hectares no Semi-Árido a baixo custo e mão-de-obra não especializada disponível. Em linhas gerais, a proposta da reforma agrária privada consiste na aquisição, por parte dos empreendedores, de terras para a formação dos núcleos de produção, de equipamentos e insumos, e no preparo inicial do primeiro lote. Os núcleos de produção têm em média 10.000 hectares com assentamento de 560 famílias, com garantia de renda mínima, contrato de 120 meses e recebimento do título de propriedade após término do contrato. Para cada família será criada uma microempresa.

- (11) O **Legislativo** foi representado pelos seguintes parlamentares: Deputada Federal Mariângela Duarte e Deputado Federal Rubens Otoni. A **Deputada Federal Mariângela Duarte** identifica no programa de biodiesel uma oportunidade para reduzir a dependência externa do diesel, incluir na matriz energética mais um combustível renovável, podendo reduzir a pobreza pela participação da agricultura familiar. Considera ainda relevante estimular o uso das diferentes oleaginosas, de acordo com as especificidades das culturas regionais. O **Deputado Rubens Otoni**, que é o autor da indicação parlamentar para a criação do Grupo Interministerial, frisou que o programa deve levar em conta os aspectos econômicos e sociais. Considera relevante haver uma matriz de fornecimento de óleo que sustente o programa e outras oleaginosas que a complementem. O programa também oferece uma oportunidade para inserir o Brasil no cenário internacional.

(12) A **Petrobrás**, principal **produtora e importadora de diesel**¹⁰⁴, também participou do ciclo de audiências. Seu representante destacou que o programa deve contemplar: especificação / percentual de mistura, testes de frota, planejamento da produção, aspectos agrícolas, aspectos industriais, logística, transporte, estocagem, mistura e economicidade da produção. Para garantir a qualidade do óleo, todas as oleaginosas devem ser testadas e ajustadas aos parâmetros estabelecidos. Quanto ao transporte, recomendam que a mistura do biodiesel ao diesel deva ocorrer nas bases de distribuição. Finalmente, concluiu que o programa de biodiesel demanda incentivos fiscais, pois seu custo de produção é mais elevado se comparado ao do diesel.

(13) A **Agência Nacional do Petróleo (ANP)**, responsável por regulamentar e controlar os combustíveis no Brasil, salientou que seu papel é zelar pela garantia do suprimento de derivados de petróleo e proteger os interesses dos consumidores quanto ao preço, qualidade e oferta dos produtos. Desse modo, o representante da ANP apontou a importância da especificação de um novo combustível, que assegure sua qualidade e o bom desempenho do produto. Considera fundamental, para a introdução de um novo combustível, a participação de todos os segmentos envolvidos, que haja coordenação institucional, planejamento adequado (metas, recursos, cronograma, responsabilidades) e legislação bem fundamentada.

A análise das atas das reuniões do GTI nos permite sintetizar o posicionamento dos dez representantes que participaram das audiências. Abaixo, encontram-se as principais recomendações de cada Ministério¹⁰⁵:

(1) O Ministério do Planejamento:

¹⁰⁴ No Brasil, a Petrobrás detém 93,8% do mercado e a Refap os restantes 6,2%. (a Petrobrás opera 70% da cota da Refap; e os 30% são operados pela espanhola Repsol YPF) (Fonte: http://www.mme.gov.br/mme/noticias/destaque_foto/destaque_0120.html. <acesso em 26.11.2010>). Notícia veiculada pelo jornal O Estado de São Paulo, em 15 de dezembro de 2010, informou que a Petrobrás havia anunciado, em 14/12/2010, a compra de 30% da cota operada pela espanhola Repsol YPF na refinaria Refap. Com isso, a Refap passou a ser 100% operada pela Petrobrás, consolidando seu monopólio no refino de derivados de petróleo.

¹⁰⁵ A Casa Civil não se posicionou, pois seu papel foi a de coordenação do GTI.

- uso autorizativo do combustível
- utilização de várias oleaginosas, de acordo com especificidades regionais
- produção descentralizada para atender demandas locais
- produção desenvolvida com base na participação da agricultura familiar
- especificação abrangente, sem determinação da rota tecnológica

(2) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior:

- incentivo à agricultura familiar por meio de assistência técnica e, possivelmente, criação de um fundo específico de fomento
- uso autorizativo imediato condicionado aos regulamentos técnicos da ANP, com posterior compulsoriedade do B5 ao diesel metropolitano e, em seguida, para todos os usos; período da compulsoriedade não definido
- especificação abrangente, sem determinação da rota tecnológica

(3) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

- realização de testes com B100
- uso autorizativo, sem definição do percentual de mistura
- produção estimulada com programas de capacitação e assistência técnica

(4) Ministério da Ciência e Tecnologia

- realização de testes para B100
- uso autorizativo para B100

(5) Ministério de Minas e Energia

- adoção de metas de mistura, baseadas no modelo adotado pela Europa: 2005: 2%; 2006: 2,75%; 2007: 3,5%; 2008: 4,25%; 2009: 5%; 2010: 5%
- produção de pelo menos 50% do biodiesel a partir da mamona produzida no Semi-Árido, a partir da transesterificação via rota etílica
- criação de subsídios: para produtores agrícolas e também no preço do biodiesel

(6) Ministério do Desenvolvimento Agrário

- envolvimento da agricultura familiar para priorizar a inclusão social
- especificação abrangente e focada na qualidade do combustível, sem determinação da rota tecnológica
- uso autorizativo e, posteriormente, compulsório
- adoção de incentivos governamentais para produção (financiamento, apoio organizacional e assistência técnica), industrialização e comercialização do biodiesel
- permissão para uso do biodiesel também nas frotas agrícolas e motores estacionários
- manifestação expressa do governo sobre a viabilidade econômica, social e ambiental do programa

(7) Ministério do Meio Ambiente

- uso do B100 autorizativo (somente após a realização de todos os testes), considerando-se a possibilidade de mistura compulsória em alguns casos (por exemplo, B5 no diesel metropolitano)

(8) Ministério das Cidades

- adoção de incentivos para a inclusão social
- diversificação de oleaginosas e das rotas produtivas

(9) Ministério dos Transportes

- determinação da rota tecnológica da transesterificação etílica
- uso compulsório: iniciar com B5 e gradativamente ampliar até chegar ao B100
- criação de mecanismos para tornar o preço competitivo, mesmo que para isso seja necessária isenção fiscal

(10) Ministério da Integração Nacional

- uso obrigatório em todo o território nacional do B5
- autorizativo para misturas superiores a 5%, aumentando-se o percentual gradativamente

O produto final do GTI foi um relatório com as recomendações oriundas dos trabalhos realizados ao longo dos meses de atuação deste grupo interministerial, considerando as diferentes recomendações ministeriais e os posicionamentos das entidades convidadas a palestrar. Apresentam-se, a seguir, as recomendações que contemplaram o relatório final¹⁰⁶:

1. Inclusão imediata do biodiesel à agenda oficial do governo, sinalizando a opção econômica e sociopolítica do País com relação ao estímulo desta fonte de energia renovável;
2. Adoção da inclusão social e desenvolvimento regional como princípios orientadores básicos das ações do governo com relação ao biodiesel. Para tal, recomenda-se: produção e consumo incentivado de maneira descentralizada, não excludente em termos de rotas tecnológicas e matérias-primas. Norte e Nordeste devem receber tratamento diferenciado, tanto pela carência da região, como pelas possibilidades de inserção.
3. Autorização oficial do uso do biodiesel, inicialmente B5, em nível nacional; a obrigatoriedade da mistura deve ocorrer como instrumento de última instância.
4. Início imediato de testes, com apoio de órgãos federais, de testes para uso do biodiesel em misturas e puro (B100).
5. Estabelecimento de convênios entre governo brasileiro e governo dos países onde se produz e usa o biodiesel, em particular Estados Unidos, Alemanha, França e Argentina, para troca de experiência e aprofundamento de conhecimentos.
6. Inserção de forma sustentável da agricultura familiar nas cadeias produtivas do biodiesel, com apoio via financiamentos, assistência técnica e organização produtiva.

¹⁰⁶ Fonte: Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal – biodiesel como fonte alternativa de energia, 2003.

7. Promoção de estudos técnicos para identificar matérias-primas mais viáveis, aprimorar avaliações de impacto do uso do biodiesel, otimizar processo de produção do biodiesel, definir modelo tributário a ser aplicado na sua comercialização.
8. Estabelecimento de normas, regulamentos e padrões de qualidade do biodiesel, inclusive referente às emissões.
9. Identificação, articulação e fomento da competência nacional em pesquisa e desenvolvimento, com apoio de fundos setoriais de Ciência & Tecnologia.
10. Implementação de políticas públicas (financiamento, assistência técnica, fomento à pesquisa) para aumentar a eficiência na produção do biodiesel, incluindo as fases agrícola e industrial, e evitar a permanente concessão de subsídios.
11. Criação de uma Comissão Interministerial Permanente, encarregada de acompanhar a implementação das diretrizes e políticas públicas que vierem a ser definidas pelo Governo Federal.

A seção a seguir pretende analisar a dinâmica de produção deste relatório final, identificando quais negociações foram feitas e os critérios estabelecidos para que algumas recomendações fossem incluídas e outras não.

6.1.2 Entre o técnico e o político: a coordenação de interesses e a escolha de alternativas

6.1.2.1 As diretrizes gerais do PNPB

O relatório com as diretrizes gerais da política do biodiesel, produzido no âmbito do GTI coordenado pela Casa Civil, foi elaborado:

Tomando-se como quadro de referência os objetivos do Governo Federal, bem como dados, informações e opiniões sobre as quais existe consenso ou certa convergência de posicionamentos apresentados ao longo do ciclo de audiências (GTI, Relatório Final, p.12, 2003).

Ou seja, o relatório procurou sintetizar o posicionamento das entidades convidadas e dos representantes dos ministérios que compuseram o GTI, a partir dos pontos de consenso e daqueles nos quais houve “certa convergência”. Como pudemos observar, não houve consenso sob alguns aspectos da política, mais precisamente no que se refere ao uso autorizativo ou obrigatório do combustível e sobre a definição da rota tecnológica.

Fato a ser salientado é que nenhum participante questionou, em momento algum, a inclusão da agricultura familiar e do desenvolvimento regional na política pública. Houve apenas duas sugestões que poderiam limitar o uso das demais oleaginosas. O representante da CNA sugeriu uma especificação própria para a mamona (esse processo poderia criar empecilhos para o seu uso na produção do biodiesel), e a ABIOVE propôs que na especificação se definisse o tipo de matéria-prima (mas não declarou que deveria ser a soja). Ambas afirmaram explicitamente que a soja daria conta da demanda inicial da produção do biodiesel, todavia, não se posicionaram oficialmente contrárias ao uso das demais oleaginosas¹⁰⁷.

A ausência de posicionamento oficialmente contrário ao uso de várias oleaginosas é explicada, justamente, porque a dimensão social já chegou à agenda de decisão junto com o tema, e havia o respaldo presidencial para que ela fosse incluída no programa, uma vez que o social já fazia parte do objetivo da política pública. Com efeito, as discussões analisaram de que maneira o social poderia fazer parte do programa, não se considerando se a questão deveria por ele ser contemplada. Em outras palavras, **no que tange à inclusão do objetivo social na política pública, a escolha política precedeu a escolha técnica. Por sua vez, o modo como o social seria incorporado no PNPB foi pautado pela escolha técnica.** Explica-se.

Pode-se afirmar que os atores com maior poder de veto, isto é, com maior capacidade de influenciar as escolhas políticas, eram os representantes do **Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)** e do **Ministério de Minas e Energia (MME)**, em

¹⁰⁷ Vale a pena mencionar que, no momento em que as discussões chegam ao Legislativo, quando se discutem as leis que irão regulamentar as concessões tributárias vinculadas ao tipo de matéria-prima e região de produção, a posição dos representantes das bancas ruralistas será expressamente contrária a esse direcionamento da política pública.

função da legitimidade para a discussão do tema conferida a essas Pastas pelo Presidente da República.

Ao **MDA** interessava, além garantir que a política incluísse a participação da agricultura familiar, que houvesse apoio técnico e financeiro aos produtores. Não é de se estranhar que a palestra do representante da Embrapa, que detém um sólido conhecimento sobre o uso da mamona no Semi-Árido, foi acompanhada da participação de um representante do MDA. Conforme se observa nas recomendações do relatório do GTI, essas demandas contemplaram as diretrizes da política pública.

O **MME** apresentou uma posição bastante favorável à inclusão da agricultura familiar e da participação da mamona na cadeia do biodiesel. Posicionou-se favoravelmente à mistura obrigatória e gradativa do biodiesel na matriz energética, e definiu, como rota tecnológica, a etílica. Destacou também a importância de haver subsídios para tornar a política viável economicamente. Como se pode observar, o relatório do GTI recomendou a inclusão da agricultura familiar com apoio financeiro e técnico e destacou que as regiões norte e nordeste deveriam receber tratamento diferenciado. Porém, o relatório não seguiu as três recomendações do MME: o uso do biodiesel seria autorizativo e não obrigatório, não se definiu de que maneira e com qual percentual a mamona participaria da produção do biodiesel (definiu-se apenas pela não exclusão de nenhuma oleaginosa) e não se priorizou nenhuma rota tecnológica. Nestes três aspectos, pode-se afirmar que a escolha técnica prevaleceu.

O relatório indica que o uso obrigatório poderia criar uma reserva de mercado danosa. Se analisarmos, essa medida poderia prejudicar a agricultura familiar, pois esta não teria tempo de se organizar para produzir a matéria-prima para o biodiesel e apenas aqueles produtores preparados – ou seja, os grandes produtores que já fazem parte da cadeia da soja – poderiam inserir-se de imediato. Ademais, com poucos ofertantes, maiores seriam os riscos de se elevar o valor final do produto. Deve-se considerar ainda que não haveria produção de mamona suficiente para responder por metade da produção do biodiesel.

Com relação à não definição da rota tecnológica, como vimos nas exposições, não há consenso sobre se a rota etílica já está plenamente desenvolvida, e há regiões em que o craqueamento térmico é o mais apropriado (em particular as regiões distantes dos centros de produção do etanol e metanol). No relatório afirma-se que “não se deve

privilegiar rotas tecnológicas (...) diante do amplo leque de alternativas que se pode explorar (...)”¹⁰⁸. Desse modo, prevaleceu, nas definições das diretrizes destes três aspectos da política, a escolha técnica.

O peso do **Ministério da Agricultura** (MAPA), por sua vez, devia-se ao fato desta Pasta representar os interesses dos grandes produtores de matérias primas, em particular dos produtores da soja, cuja escala de produção daria sustentabilidade ao programa na sua dimensão agrícola. Contudo, vários entrevistados indicaram que o MAPA não foi capaz de pautar a agenda com o mesmo peso que o MDA. De qualquer maneira, a participação da agricultura familiar nunca foi considerada um empecilho aos interesses do agronegócio, pois para responder à demanda inicial do combustível, a participação da soja era fundamental para o sucesso, pelo menos inicial, do programa. Ou seja, como o mercado oferecido pelo biodiesel era grande, a participação da agricultura familiar não representaria ameaça aos interesses do agronegócio, o que justificou a postura de não enfrentamento, por parte do MAPA, às diretrizes sociais da política pública.

O **Ministério da Ciência e Tecnologia** (MCT) tinha sua força baseada na experiência prévia da política pública desenvolvida no governo de FHC, o Pro biodiesel, que criou as bases de formação de uma rede de tecnologia do biodiesel. Como se pode observar, a dimensão tecnológica da política permeou grande parte do debate nas duas arenas de decisão, como será visto adiante, principalmente porque a produção do biodiesel pode se dar a partir de diferentes rotas tecnológicas e o seu uso deve ser precedido de exaustivos testes nos motores. Assim, mais do que pautar o debate, o MCT foi um ator de peso por poder contribuir com seu conhecimento para o debate técnico da política. O peso do MCT estruturou-se, principalmente com base em seu legado histórico. Arnoldo Campos comenta:

O MCT teve uma participação muito ativa, favorável ao modelo proposto, (...) o MCT foi um dos ministérios mais ativos da comissão... eles traziam o debate científico porque ali tinha acúmulo... o governo FHC ficou nisso, na pesquisa (Arnoldo Campos, Diretor de Geração de

¹⁰⁸ Relatório final do GTI, p.12.

Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário)¹⁰⁹.

O principal interesse do MCT era a formulação de uma política pública que incentivasse a pesquisa e o desenvolvimento, o que de fato foi contemplado nas diretrizes¹¹⁰.

Se considerarmos que a política do Probiodiesel estava sob a coordenação e responsabilidade deste Ministério, poderíamos cogitar que haveria um certo desconforto inicial por parte do MCT por deixar de coordenar esta política pública. Contudo, se observamos objetivamente as diretrizes do PNPB, a participação do MCT não foi diminuída, pois o ministério continuou a contribuir com as mesmas competências com as quais gerenciava o Probiodiesel. Ademais, com o PNPB, o MCT passou a ter peso estratégico em uma política pública considerada relevante pelo Presidente da República.

O MCT também foi um ator de peso nas negociações com a ANFAVEA, que sempre defendeu a realização de testes exaustivos antes do lançamento do programa para evitar danos nos motores. Lula frisou, em um de seus discursos, a posição cautelosa da indústria automobilística:

Obviamente que eu compreendo o medo da indústria automobilística e o cuidado que ela tem que ter, porque os produtos, os carros fabricados são produtos mundiais, os mesmos carros têm peças produzidas em quase todo o Planeta, então, eles têm que ter, do ponto de vista do nome deles, da qualidade deles, têm que ter a preocupação (LULA, Discurso preferido na inauguração da unidade de biodiesel da usina Barralcool, 21 de novembro de 2006).

De fato, foram celebradas importantes parcerias entre o MCT e a associação para apoiar a realização dos testes, o que deu o embasamento tecnológico para a mistura do biodiesel ao diesel mineral¹¹¹.

¹⁰⁹ Entrevista gravada, realizada em São Paulo, do dia 14 de Abril de 2010.

¹¹⁰ Nesse aspecto, a principal participação do MCT no PNPB é a coordenação da Rede Brasileira de Tecnologia do Biodiesel (RBTB) que “articula os diversos atores envolvidos, permitindo a convergência de esforços e a otimização de investimentos públicos na busca por soluções para os desafios tecnológicos da cadeia produtiva, levando em consideração aspectos de sustentabilidade, geração de empregos e desenvolvimento regional” (MCT, 2009, *Artigos técnicos do III Congresso da Rede Brasileira de Tecnologia do Biodiesel*).

O biodiesel, por ser um combustível renovável e reduzir a emissão de gases de efeito estufa, apresenta, intrinsecamente, uma vertente ambiental. A simples adoção da política já pressupõe ganhos ambientais. Desse modo, o **Ministério do Meio Ambiente (MMA)** posicionou-se perante a rápida implementação da política pública, autorizando níveis de mistura elevados (sua recomendação foi de se autorizar o B100 assim que os testes nos motores fossem concluídos). De qualquer maneira, não houve uma preocupação, por parte desse ministério, de se desenvolver outros mecanismos que pudessem ampliar os ganhos ambientais com a adoção do combustível, como por exemplo, “certificados” conferidos a municípios que adotassem em sua frota cativa a mistura do combustível, ou outras alternativas semelhantes. Assim, a participação do MMA ao invés de ser mais contundente – e haveria espaço para isso – acabou por ser mais discreta. Como relatou Rodrigo Rodrigues:

(...) para eles já tinha um ganho ambiental mínimo assegurado, não haveria restrições... mas ao mesmo tempo não brigou por ter ambições ou metas ambientais maiores (Rodrigo Rodrigues, Coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel)¹¹².

O **Ministério da Integração Nacional (MIN)** também teve uma participação discreta, pois a questão do desenvolvimento regional estava atrelada ao apoio à agricultura familiar, debate esse conduzido pelo MDA. Ou seja, ao se incentivar a inclusão da agricultura familiar, em particular do Norte e Nordeste, propósito esse plenamente defendido pelo MDA, automaticamente seria criada uma política de desenvolvimento regional.

Os Ministérios do Planejamento, do Desenvolvimento Indústria e Comércio, das Cidades e dos Transportes contribuíram no debate com seu conhecimento técnico, mas não foram atores centrais na escolha das alternativas.

A ANP e a Petrobrás foram atores centrais no desenvolvimento do programa, mas sua participação tornou-se chave principalmente no momento em que se pensou no modelo

¹¹¹ O livro *Testes e Ensaios para Validação do Uso da Mistura Biodiesel B5 em Motores e Veículos*, publicado pelo MCT em 2009 é um dos produtos dessa parceria.

¹¹² Entrevista gravada, realizada em Brasília, no dia 22 de abril de 2010.

de mistura do biodiesel ao diesel. O peso exercido por estes atores será discutido mais à frente.

Uma vez concluídas as atividades do GTI e elaborado o relatório com as recomendações finais, este foi encaminhado à Câmara de Políticas de Infra-Estrutura¹¹³ do Conselho de Governo, para apreciação. Com a aprovação do relatório pela Câmara e pelo Presidente da República, foi criado, por meio de um Decreto Presidencial sem número, de 23 de dezembro de 2003, a Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB), sob a coordenação da Casa Civil, cabendo a ela a coordenação da implantação das recomendações constantes do Relatório do Grupo de Trabalho.

Entre as competências da CEIB destaca-se elaborar, implementar e monitorar o programa e propor os atos normativos que se fizerem necessários à implantação da política. Definiu-se como unidade executiva um Grupo Gestor, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, responsável pela execução das ações relativas à gestão operacional e administrativa da política pública. Fato importante a ser destacado é que:

O Coordenador da Comissão Executiva Interministerial poderá convidar representantes de outros órgãos ou de entidades públicas ou privadas, para participar de suas reuniões e de discussões por ele organizadas (Artigo 3º, § 2º).

Essa determinação demonstra a importância conferida pelo governo à participação da sociedade civil. Como vimos, esta foi bastante ativa no processo de formulação e previu-se sua continuidade ao longo de implementação da política do biodiesel.

A CEIB é composta por representantes dos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República (coordenação), Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República (SECOM); Ministério da Fazenda; Ministério dos Transportes; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

¹¹³ A Câmara foi criada pelo Decreto Presidencial sem número de 21 de março de 2003, com o objetivo de “formular políticas públicas e diretrizes para a infra-estrutura e coordenar sua implementação” (artigo 1º). É composta pelos seguintes Ministros de Estado: Chefe da Casa Civil da Presidência da República (que a preside), da Fazenda, dos Transportes, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de Minas e Energia, do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Comunicações, do Meio Ambiente, da Integração Nacional, das Cidades, da Defesa e do Trabalho e Emprego.

Ministério de Minas e Energia; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Integração Nacional; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Social.

Por sua vez, o Grupo Gestor é formado pelos seguintes órgãos: Ministério das Minas e Energia (coordenação); Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Desenvolvimento Social, e também pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, pelo Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás e pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa.

Ao longo de 2004 foram desenvolvidos, no âmbito da CEIB, mais especificamente dentro dos trabalhos do Grupo Gestor, diferentes instrumentos para a implementação da política, cabendo destacar, principalmente, a definição de duas medidas provisórias, a edição de resoluções da ANP e a edição de um decreto presidencial que deram as bases de sustentação do programa. De fato, a publicação do Decreto Presidencial e da edição da Medida Provisória nº 227, ambos em 6 de dezembro de 2004, marcam o lançamento oficial do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB).

A seguir, discutiremos como os instrumentos foram definidos e negociados.

6.1.2.2 A escolha das alternativas

A Medida Provisória nº 214, de 13 de setembro de 2004, que "altera dispositivos das Leis nos 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999", dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética.

Essa MP estabeleceu a definição do biodiesel e criou os arcabouços necessários para dar competência à ANP para atuar como órgão regulador e fiscalizador do biodiesel. Note-se que, em conformidade com as recomendações do GTI, não se definiu a rota tecnológica e, na exposição de motivos que acompanha a MP 214, foi informado que seria autorizada a

mistura de 2%. Assim, não houve debates polêmicos, no âmbito do Grupo Gestor do Biodiesel, no estabelecimento das determinações dessa medida provisória, já que suas principais diretrizes já haviam sido discutidas no GTI e contemplaram o relatório final.

Em novembro de 2004, a ANP publicou as resoluções nº41 e nº 42, essenciais para definir a estrutura da cadeia de produção, distribuição e comercialização do biodiesel em todo o território nacional. Entre as principais determinações, estabeleceu-se a especificação do biodiesel e definiu-se que somente as refinarias e as distribuidoras de diesel teriam a autorização de misturar o biodiesel ao diesel. A participação da Petrobrás nas definições de como se daria o processo de mistura foi central para a operacionalização do programa.

A segunda Medida Provisória, a de nº 227, de 6 de dezembro de 2004, definiu o modelo tributário do biodiesel, um dos principais instrumentos de fomento à agricultura familiar e ao desenvolvimento regional. Esta MP "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 a Lei nº 10.451, de 10 de maio de 2002, e dá outras providências".

Entre as diferentes determinações, cabe destacar a competência atribuída à ANP na definição do percentual de mistura obrigatório do biodiesel ao diesel, conforme recomendações do CNPE (Conselho Nacional de Política Energética). Vale a pena ainda mencionar o artigo 5º e seus parágrafos, que definiram como competência do Executivo fixar coeficientes para redução das alíquotas, em função da matéria-prima utilizada na produção do biodiesel, do produtor e da região de produção, permitindo ainda a combinação desses fatores. Nos termos da lei, definiu-se que o produtor, para os fins de determinação do coeficiente de redução da alíquota, seria o agricultor familiar, conforme definição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

Conforme nos relata Ricardo Gomide, as discussões dessa medida provisória já suscitaram maiores debates no âmbito do Grupo Gestor, já que ela foi responsável por criar a diferenciação tributária entre o agricultor familiar e o produtor do agronegócio e envolveu também o interesse do Ministério da Fazenda, pois contemplaria a questão de isenção de tributos. A Receita Federal, que participou desse debate, mostrou-se bastante

restritiva quanto à questão de concessão de isenção fiscal. Mas, de acordo com Rodrigo Rodrigues:

É papel da Receita sempre lutar para não abrir mão da arrecadação... nessa questão do biodiesel houve resistência, mas com muito menor ênfase do que tradicionalmente faz para outros setores, principalmente para setores já constituídos... para um setor novo ela foi mais flexível do que é normalmente (Rodrigo Rodrigues, Coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel)¹¹⁴.

Apesar de haver resistências quanto à questão da isenção fiscal, embora não tão contundentes como em outras políticas públicas, houve momentos de impasse, que foram resolvidos, principalmente, a partir da legitimação dada pelo Presidente da República ao programa.

Foi desenvolvido também o instrumento que complementaria as diretrizes desta Medida Provisória. A MP 227, como visto, definiu que haveria diferenciação tributária em função do uso das matérias primas, da região de produção e também pelo tipo de produtor, mas era necessário criar os instrumentos que operacionalizassem essa resolução. Foi nesse contexto que se desenhou o “Selo Combustível Social”, regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 5297, também de 6 de dezembro de 2004.

O Selo Combustível Social é uma certificação concedida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que “promovam a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF” (artigo 2º, inciso I). De acordo com as determinações do Decreto Presidencial, os critérios para o recebimento da certificação são:

1. Adquirir matéria-prima para a produção de biodiesel de agricultores familiares respeitando o seguinte percentual mínimo:¹¹⁵

- 50% da região do Nordeste e do semi-árido,

¹¹⁴ Entrevista gravada, realizada em Brasília, no dia 22 de abril de 2010.

¹¹⁵ Houve alterações nas definições do percentual mínimo. A Instrução Normativa nº1 de 2009, do MDA, estabeleceu que o percentual mínimo de aquisição, por região é: 10% até a safra 2009/2010, e 15% a partir da safra 2010/2011 das regiões Norte e Centro-Oeste; e 30% das regiões Sul, Sudeste, Nordeste e o Semi-Árido.

- 10% da região Norte e Centro Oeste,
 - 30% da região Sudeste e Sul
2. Celebrar contratos com os agricultores familiares, negociados com a participação de uma representação dos agricultores familiares, em que sejam especificadas as condições em que a relação se dará, definindo os preços, critérios de reajuste e o prazo de entrega do produto.
3. Assegurar assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares. A partir desta obrigatoriedade, é da responsabilidade do produtor de biodiesel fornecer assistência técnica e arcar com os seus custos.

Os produtores certificados com o Selo têm direito às alíquotas de PIS/PASEP e COFINS com coeficientes de redução diferenciados e outros benefícios, a serem definidos por políticas públicas específicas.

O Decreto Presidencial nº5297 estabeleceu tanto o incentivo regional, particularmente nas regiões Norte, Nordeste e do Semi-Árido, como para o cultivo da mamona e da palma.

A tabela a seguir apresenta as alíquotas aplicadas, por região e matéria-prima:

PIS/Pasep e Cofins (R\$/Litro de biodiesel)		
	Sem Selo Combustível Social	Com Selo Combustível Social
Regiões Norte, Nordeste e Semi-Árido:		
Mamona e palma	R\$ 0,15	R\$ 0,00
Outras matérias-primas	R\$ 0,22	R\$ 0,07
Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul:		
Qualquer matéria-prima, inclusive mamona e palma	R\$ 0,22	R\$ 0,07

Tabela 1: Alíquotas aplicadas com e sem Selo Social, por matéria prima e região
(Fonte: "Proposta de cartilha para o Selo Combustível Social", elaborada pelo MDA)

O Selo Combustível Social foi aperfeiçoado e passou a ser regido pela Instrução Normativa nº 1 de 5 de Julho de 2005, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que "dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão de uso do selo

combustível social”. Atualmente, ele é regido pela Instrução Normativa nº1, de 19 de fevereiro de 2009, do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Demais benefícios foram definidos por meio de outras normas e regulamentos, como o acesso às melhores condições de financiamento e a autorização para participar dos leilões de biodiesel, coordenados pela ANP.

O acesso às linhas de financiamento diferenciadas ocorre junto ao BNDES e suas Instituições Financeiras Credenciadas, ao Banco da Amazônia, ao Banco do Nordeste e ao Banco do Brasil. A Resolução 1.135 do BNDES, de 3 de dezembro de 2004, estabelece as diretrizes gerais do Programa de Apoio Financeiro a Investimentos em Biodiesel. Já a Instrução Normativa nº2, de 30 de setembro de 2005, do MDA, estabeleceu o conceito de “Enquadramento Social”:

Procedimento adotado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário para atestar projetos de biodiesel que contemplem os critérios do selo combustível social visando acessar linhas especiais de financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e suas Instituições Financeiras Credenciadas, o Banco da Amazônia S/A – BASA, o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, Banco do Brasil S/A ou outras instituições financeiras que possuam condições especiais de financiamento para projetos com selo combustível social (artigo 1º, inciso 2).

Ainda sob a competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário foram também disponibilizadas linhas de crédito para a produção da matéria prima para o biodiesel, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Criou-se, assim, o Pronaf Biodiesel, instrumento que permite ao agricultor familiar tomar mais um crédito para o plantio de oleaginosas, antes mesmo de pagar o crédito anterior. O objetivo deste instrumento de financiamento é proporcionar ao agricultor familiar a possibilidade de plantar outras matérias primas para seu sustento e consumo além da oleaginosa para o biodiesel (CAMPOS *et al.*, 2006, p. 59).

A participação nos leilões de venda de biodiesel pelos detentores do Selo Combustível Social foi definida em 7 de novembro de 2005, por meio da Resolução ANP nº31, que estabeleceu que a venda do biodiesel ocorreria apenas por meio de leilões conduzidos pela ANP. Esses leilões foram estruturados com o objetivo de:

estimular a formação/ desenvolvimento do mercado interno do biodiesel, reduzir a assimetria de informações quanto a preços e custos em um mercado ainda nascente e, ao mesmo tempo, antecipar tanto quanto possível as oportunidades de promover a inclusão social (RODRIGUES, 2007, p. 15).

Nos leilões define-se um preço de referência, cujos vencedores são as empresas que, além de oferecerem o menor preço, cumpram com os critérios de qualidade da ANP e que também sejam detentoras do Selo Combustível Social (Resolução ANP, nº3, 2005, artigo 2º)¹¹⁶.

Com efeito, a possibilidade de participar dos leilões de biodiesel representa um dos mais importantes incentivos aos produtores para comprar matéria-prima da agricultura familiar, uma vez que, nesses leilões, os produtores e importadores de óleo diesel são obrigados a comprar todo o volume deles comercializado conforme sua participação no mercado nacional¹¹⁷.

O desenho desse instrumento também suscitou amplos debates entre os seus formuladores. Arnaldo Campos narra como se deu a discussão:

Houve vários momentos em que ficamos na “poesia”: os trabalhadores poderão exigir tudo das indústrias... outros diziam, as indústrias serão dos trabalhadores... daí foi um debate muito rico para desenhar a política de inclusão social. Porque tinha movimentos, supostamente mais de esquerda, que diziam que não podia ter uma política para participar com a indústria (...) eles queriam um desenho “sangue puro”, isto é, o biodiesel vai ser produzido pela agricultura familiar, o incentivo é para o agricultor ser dono da usina. O agricultor domina toda a cadeia (...) (Arnaldo Campos, Diretor de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário)¹¹⁸.

¹¹⁶ Atualmente, 20% do volume comercializado nos leilões podem ser vendidos por empresas sem o Selo Social. O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) editou em 3/10/2007 a Resolução nº 5, de 03/10/2007, publicada no DOU de 05/10/2007, que discorre sobre a realização dos leilões para o atendimento da mistura compulsória de 2% de biodiesel que entraria em vigor em janeiro do 2008. No art. 3º (inciso I) definiu-se que nos leilões, “até oitenta por cento do volume de biodiesel total a ser comercializado sejam provenientes de fornecedores detentores do selo Combustível Social”. Esse percentual está vigente até o momento.

¹¹⁷ Segundo a Resolução ANP nº31 de 2005, os produtores e importadores de óleo diesel cuja participação no mercado é inferior a 1%, não são obrigados a participar dos leilões. Além da Petrobrás e da Refap há ainda duas refinarias privadas, Ipiranga e Manguinhos, cuja participação no mercado é inferior a 1%.

¹¹⁸ Entrevista gravada, realizada em São Paulo, do dia 14 de Abril de 2010.

Arnoldo Campo comenta ainda como a experiência do Proálcool foi trazida para o debate, em particular as experiências mal sucedidas das usinas de mandioca:

(...) Queríamos evitar o que houve com o Proálcool, que fez a mesma coisa que eles estavam propondo: as mini-usinas de álcool, baseadas na ideia 'vamos fazer álcool de cana com os grandes e de mandioca com os pequenos'. Aí fizeram centenas de mini-usinas de etanol no Brasil à base de mandioca para pequenos produtores, de pequena escala, uma mini-fábrica de álcool (...). Não existe hoje nenhuma pra contar a história porque não foi competitivo (Arnoldo Campos, Diretor de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário)¹¹⁹.

Os movimentos contrários à articulação entre a indústria e o agricultor familiar pretendiam que os agricultores participassem de toda a cadeia, não ficando restritos apenas ao fornecimento da matéria-prima. O maior risco dessa empreitada seria a falta de competitividade.

Assim, após várias discussões sobre a questão, chegou-se, portanto, ao desenho do Selo Combustível Social, pautado na articulação entre agricultores familiares e produtores de biodiesel.

Todavia, para que esse instrumento fosse bem sucedido era necessário contar com o apoio dos sindicatos dos agricultores familiares. De fato, esse apoio ocorreu, em particular por parte da Contag. Nas palavras de Arnoldo Campos, "a Contag abraçou o programa e ajudou a trazer as ideias"¹²⁰.

O sindicato dos trabalhadores rurais exerce função-chave na operacionalização do Selo, pois cabe a este ator o acompanhamento da celebração dos contratos entre os produtores e os agricultores, a emissão de uma declaração que atesta que os agricultores pertencem à categoria da agricultura familiar e também o controle das notas fiscais de compra da matéria-prima (ABRAMOVAY & GUIMARÃES, 2007, p. 20). De acordo com o MDA, a Contag:

¹¹⁹ Entrevista gravada, realizada em São Paulo, do dia 14 de Abril de 2010.

¹²⁰ Entrevista gravada, realizada em São Paulo, do dia 14 de Abril de 2010.

está efetivamente exercendo o papel de intermediar as negociações entre empresas e agricultores familiares. Para isto, capacitou suas federações e sindicatos, além de estar se preparando para que as cooperativas se envolvam no setor secundário desta cadeia (MDA, 2007, p. 6).

Paulo Poleze (Assessor de Política Agrícola da Contag), em entrevista para esta Tese, narra como se deu a participação da Contag:

Em 2004, a Contag promoveu um seminário com a participação do governo federal, para pensar as primeiras instruções normativas a respeito do programa. (...) foi um seminário interno do movimento sindical (a Contag é organizada por 27 federações e mais de 4 mil sindicatos); (...) O governo participou do seminário para expor as idéias... o MDA, o MME, a Casa Civil; era o início... o governo estava todo embebido nessa história de construir um grande programa, pensando em especial no Nordeste e na mamona. E isso foi debatido aqui na Contag: como gostaríamos de participar do programa, como que a agricultura familiar faria parte... (...). O envolvimento da Contag aconteceu efetivamente pela necessidade desses contratos sociais; esse foi o grande papel da Contag (Paulo Poleze, Assessor de Política Agrícola da Contag)¹²¹.

Podemos afirmar, portanto, que os movimentos sindicais rurais, mais precisamente, a Contag, atuaram como importantes atores para o processo de implementação da política¹²². Sem a sua participação e contribuição, o principal instrumento de inclusão social, o Combustível Social, dificilmente poderia ser operacionalizado.

Devemos mencionar, inclusive, que já havia uma boa articulação entre os movimentos de representação dos agricultores familiares e o governo, antes mesmo de Lula assumir a Presidência da República. Conforme observado no capítulo 3, foram desenvolvidas, na gestão de Fernando Henrique Cardoso políticas públicas de incentivo à agricultura familiar que contaram com a participação dos representantes dos agricultores familiares. Assim, além de haver uma convergência política entre a trajetória política de Lula e seu partido com os movimentos sociais dos pequenos agricultores, já havia um aprendizado institucional, construído no âmbito do MDA, que favoreceu a articulação

¹²¹ Entrevista gravada, realizada em Brasília, no dia 23 de abril de 2010.

¹²² Note-se que nessa fase inicial do PNPB, em particular no processo de definição dos seus instrumentos, a Contag foi ator central. Os demais movimentos sociais sindicais não contribuíram com a mesma intensidade nesse debate inicial, mas hoje todos participam do programa.

com esses atores e a formatação do instrumento de inclusão da agricultura familiar, o Selo Combustível Social.

A Petrobrás é outro ator que, tal qual a Contag, foi essencial para a operacionalização da política do biodiesel.

A Petrobrás participou ativamente das definições do marco regulatório do biodiesel, mais precisamente das discussões relativas à dinâmica de mistura do biodiesel e ao funcionamento dos leilões. Conforme visto, a garantia de compra da produção comercializada nos leilões, dos quais participava, no início da implementação do programa, apenas os detentores do Selo Combustível Social, foi um grande estímulo não somente à formação do mercado de biodiesel, como também à compra da matéria prima da agricultura familiar.

Ademais, a Petrobrás foi ator central no que se refere à garantia de mistura do biodiesel, nas proporções estabelecidas. Definiu-se que a distribuidora, ao adquirir o diesel dos importadores e produtores, deveria comprar também o biodiesel na quantidade equivalente ao percentual de mistura definido em lei. Assim, se a distribuidora pretende comprar, por exemplo, 100 mil litros, em um ambiente de mistura de 2%, ela deverá comprar, obrigatoriamente, 2 mil litros de biodiesel. Caberá, portanto, à distribuidora realizar a mistura. Considerando a participação preponderante da Petrobrás no mercado de venda de diesel para as distribuidoras, a sua atuação nesse mecanismo é fundamental, pois o controle acaba sendo feito, efetivamente, por ela. Arnoldo Campos comenta o papel exercido pela Petrobrás:

a Petrobrás também teve um papel muito importante e favorável a esse modelo. (...) Ela que garante a compra do leilão, ela é o ator-chave que conseguiu fazer do Brasil o segundo maior produtor do mundo. (...) Como é que você mede dentro de um tanque de posto de gasolina se ali tem 2%? (...) o controle está nas mãos da Petrobrás, não na ponta... (Arnoldo Campos, Diretor de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário)¹²³.

¹²³ Entrevista gravada, realizada em São Paulo, do dia 14 de Abril de 2010.

Esses são os principais instrumentos desenvolvidos na fase de formulação do PNPB que permitiram a sua implementação. Nos anos seguintes, ao longo de sua implementação, foram editadas diferentes normas e instruções normativas, visando ao aperfeiçoamento do PNPB e sua adaptação aos diferentes desafios que foram enfrentados ao longo de sua existência.¹²⁴

6.2A arena de decisão do Legislativo

O Executivo foi o grande responsável pela elaboração do PNPB, principalmente por ser esta uma política pública considerada estratégica pelo governo. Contudo, o Congresso Nacional também participou ativamente do processo de formulação do biodiesel. Essa atuação ocorreu tanto por meio da realização de audiências públicas para debater a política do biodiesel, como por meio da análise e tramitação das duas Medidas Provisórias editadas pelo Executivo. Como será constatado nesta parte do capítulo, as discussões e negociações ocorridas no âmbito desta arena de decisão influenciaram os rumos seguidos pelo PNPB.

Essa segunda parte é dedicada a analisar as discussões realizadas nesta arena de decisão e identificar de que maneira o Legislativo contribuiu com as escolhas finais da política do biodiesel.

6.2.1 As discussões no Legislativo: atores e interesses

Conforme as regras constitucionais, uma das competências do Congresso Nacional é a realização de audiências públicas com a sociedade civil visando discutir e abordar temas considerados relevantes pela Casa (CF, Do Poder Legislativo, seção VII, artigo 58, parágrafo segundo). Conforme visto no capítulo anterior, antes da criação do GTI em julho de 2003, já havia sido realizada uma audiência pública no âmbito da Comissão de

¹²⁴ Contudo, por se tratarem de normas elaboradas ao longo da implementação do programa, e o foco desta tese ser o processo decisório do PNPB, não iremos trazer para a presente análise a dinâmica de elaboração e de aperfeiçoamento do programa.

Ciência e Tecnologia, com o objetivo de debater as potencialidades de uma política do biodiesel.

Após a criação do GTI, houve a realização de mais duas audiências públicas na Câmara dos Deputados, uma realizada em agosto de 2003 e a segunda em novembro deste mesmo ano.

A primeira audiência, realizada em 20 de agosto de 2003, ocorreu no âmbito da Comissão de Agricultura e Política Rural, com o objetivo de avaliar a “execução de programa de óleo diesel de origem vegetal, biodiesel, nos moldes do PROÁLCOOL”.

A audiência foi solicitada pelo Deputado Federal Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP). Do Executivo participaram representantes da Secretaria de Petróleo e Gás Natural do Ministério de Minas e Energia (MME) e da Secretaria de Política Tecnológica do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Foram também convidados o professor Miguel Dabdoub do Laboratório de Desenvolvimento de Tecnologias Limpas da USP¹²⁵, o representante da ÚNICA e da ABIOVE¹²⁶. Como podemos verificar, as entidades e órgãos governamentais que participaram dessa audiência pública também apresentaram seu posicionamento (que fora semelhante) na arena promovida na Casa Civil. Note-se que não foram convidados para participar representantes dos trabalhadores rurais e agricultores familiares.

Em sua vida pública Carlos Mendes Thame, deputado federal do PSDB de São Paulo¹²⁷, atuou na defesa de projetos relacionados à infraestrutura (obras e saneamento) e às temáticas agrícola, ambiental e da agroenergia¹²⁸. Em Junho de 2002 apresentou o Projeto de Lei 6983/2002 que “institui o Programa Biodiesel”, que fora arquivado. Em

¹²⁵ O professor Dabdoub participou do ciclo de audiências na Casa Civil fazendo sua palestra na apresentação da CNA.

¹²⁶ Fonte: Nota taquigráfica da Audiência Pública Nº: 1194/03 DATA: 20/8/2003.

¹²⁷ Filiação partidária: PFL: 1984-1988; PMDB: 1982-1984; PP: 1979-1982; PSDB: desde 1988

¹²⁸ Foi professor do departamento de economia da ESALQ. No Estado de São Paulo foi assessor da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo e, entre 1999 e 2002, foi Secretário de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras do Governo do Estado de São Paulo.

seu discurso na audiência pública de agosto de 2003¹²⁹, defendeu o biodiesel por este apresentar quatro benefícios diretos para o Brasil: o macroeconômico, pois reduz a importação de diesel; o social, uma vez que gera emprego no campo (note-se que não há menção específica à questão da inclusão da agricultura familiar); o ambiental, já que se trata de um combustível renovável; e de saúde pública, por reduzir a emissão de gases de efeito estufa.

Em novembro de 2003 ocorreu o seminário “O Biodiesel e a Inclusão Social” realizado pelo Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados, a partir da solicitação do membro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Deputado Ariosto Holanda. Foram convidados para palestrar: Francelino Grando (Ministério de Ciência e Tecnologia), Irma Passoni (Instituto de Tecnologia Social), José Expedito de Sá Parente, Expedito Parente Júnior e Paulo de Tarso Castelo Branco (Tecbio), José Domingos Fontana (TECPAR), Carlos Nagib Khalil (Petrobrás), L. A. Horta Nogueira (ANP), José Accarini (Instituto Volta ao Campo), Eudoro Santana (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), Maria das Graças Silva Foster e Marcelo de Sousa Murta (Ministério de Minas e Energia), José Nilton de Souza Vieira (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) e Paulo Porto Lima (empresário do setor de transportes)¹³⁰. Fato a ser destacado é que, tal qual a audiência pública anterior, não houve a presença de nenhum representante dos agricultores familiares. Todavia, estiveram presentes representantes de uma ONG e de um centro público de pesquisa que apóiam a agricultura familiar. Nesta audiência também não foram convidados os grandes produtores rurais e os produtores de óleo¹³¹.

Como visto, os convidados acima mencionados também participaram do ciclo de audiências da Casa Civil, com exceção das seguintes instituições, cujo posicionamento dos representantes é apresentado a seguir:

¹²⁹ Ata da Comissão de Agricultura e Política Rural: “Debate sobre execução de programa de óleo diesel de origem vegetal, biodiesel, nos moldes do PROÁLCOOL” (nota taquigráfica da Audiência Pública Nº: 1194/03 DATA: 20/8/2003), Câmara dos Deputados.

¹³⁰ Nota taquigráfica da Audiência Pública Nº: 1292/04 DATA: 17/11/2004.

¹³¹ Esta audiência resultou na publicação do livro *O Biodiesel e a inclusão social*, com a transcrição das palestras e depoimentos dos convidados. Esta seção foi escrita a partir do conteúdo deste livro.

O **Instituto de Tecnologia Social, organização não governamental** dedicada a disseminar e promover conhecimento tecnológico, foi representado por Irma Passoni, que discorreu sobre a capacidade do biodiesel promover desenvolvimento regional e geração de renda. Para que esses impactos positivos ocorram, sugere o envolvimento dos movimentos dos trabalhadores agrícolas e de ONGs que atuam junto à população rural. Destacou que ONGs que já atuam no nordeste estão preparadas para apoiar os agricultores em capacitação, desenvolvimento de processos e produtos, beneficiamento, industrialização, financiamento e comercialização. Como representante de uma ONG dedicada a disseminar conhecimento entre as comunidades carentes, sua demanda apoiou-se, principalmente, no reconhecimento de que as ONGs detêm conhecimentos úteis para o desenvolvimento local sustentável, o que justificaria a realização de parcerias com as ONGs para a disseminação desse conhecimento e tecnologia.

O Diretor Técnico da **TECPAR**, José Domingos Fontana, fez uma exposição técnica sobre as características do biodiesel, e indicou possibilidades para a geração de renda no campo. O pequeno produtor, além de produzir o grão e vender à indústria, pode também processá-lo, utilizando-o para consumo próprio e também para vender o excedente do óleo e da glicerina gerada à indústria. Concluiu a apresentação destacando a importância de haver incentivos fiscais para tornar o biodiesel viável economicamente. Fez referência a países como Alemanha e Estados Unidos que recorrem a políticas de isenção fiscal.

O **setor das empresas de transporte público** foi representado por Paulo Porto Lima, empresário do ramo, que iniciou sua exposição destacando os custos elevados que envolvem o transporte público no Brasil, principalmente em função do custo do diesel. Informou que entre janeiro de 2002 e janeiro de 2003, o preço do diesel subiu 84,57%, impactando no valor das tarifas. Assim, considera que o biodiesel irá beneficiar o transporte público.

O **DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas**, com atuação no Nordeste, em especial no semi-árido, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, foi representado pelo seu diretor, Eudoro Santana. O representante reforçou a intenção de se incentivar o projeto no Semi-Árido a partir da mamona, cujas características permitem incluir o pequeno agricultor na cadeia do combustível. Considera ainda

importante envolver no programa as famílias assentadas pela reforma agrária. Alertou para que essas questões sejam consideradas para que se evite a exclusão social gerada pelo Proálcool.

Ao final do seminário elaborou-se um documento com as recomendações gerais para uma política de fomento à produção e uso do biodiesel:

- Incentivo ao biodiesel pela rota etílica;
- Privilégio à produção de oleaginosas nas regiões mais carentes: Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e oriundas de pequenas propriedades rurais;
- Criação de incentivos fiscais ao biodiesel produzido por cooperativas de pequenos agricultores;
- Incentivo, principalmente, ao biodiesel produzido pela mamona (pelo potencial de geração de renda) e pelo dendê (pela sua produtividade);
- Utilização do óleo de soja permitido, mas desde que envolva participação de pequenos produtores para se evitar a exclusão social ocorrida com o Proálcool;
- Abertura de linhas de crédito em bancos oficiais;
- Início do programa com a obrigatoriedade de mistura de 2%.

Com base nessas recomendações, os deputados membros do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados apresentaram o Projeto de Lei nº3.368 de 2004, que “dispõe sobre a obrigatoriedade da adição de dois por cento de biodiesel ao óleo diesel, sobre o cultivo de oleaginosas a serem utilizadas na fabricação de biodiesel e sobre a sua produção e comercialização”.

Não é de se estranhar que o projeto de lei tenha contemplado essencialmente medidas de cunho social, como apoio à agricultura familiar e incentivos regionais, uma vez que o próprio título do seminário era “o biodiesel e a inclusão social”. O interesse de Ariosto Holanda era o de trazer o social para esta política pública, objetivo esse que contemplou as determinações do Projeto de Lei. Vale lembra ainda que Ariosto Holanda é deputado federal pelo Ceará, Estado que seria beneficiado diretamente com a política de inclusão social do biodiesel. Entre as principais determinações cabe destacar:

1. Obrigatoriedade de mistura de no mínimo 2% de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final em todo território nacional;

2. Não incidência de tributos federais sobre toda a cadeia de produção e comercialização de biodiesel produzido em cooperativas ou associações de pequenos agricultores formados por unidades familiares, que cultivem oleaginosas com capacidade de produção de até cem toneladas por ano de óleo vegetal e que se enquadrem no critério de agricultura familiar;
3. Produção, pelas cooperativas localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de pelo menos 50% do biodiesel utilizado para atender o percentual de mínimo de mistura;
4. Criação de linhas de crédito específicas para o cultivo de oleaginosas pelas unidades familiares pelo Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A. e pelo Banco da Amazônia S.A.

6.2.2 As negociações no Legislativo e o desenho do PNPB

Immergut (1996) destaca que as instituições exercem influência na dinâmica do processo decisório por definirem as regras do jogo. E, como já exposto, são essas regras que determinam quais são as arenas de decisão e os atores com poderes de veto em cada instância decisória.

Conforme a Constituição de 1988, o Presidente da República do Brasil possui um importante papel no processo legislativo. É de sua competência propor projetos de lei e emendas constitucionais, sendo-lhe também atribuído o poder de vetar integral ou parcialmente as leis aprovadas pelo Legislativo (seu veto pode ser derrubado por uma maioria absoluta em sessão conjunta do Congresso).

O Presidente detém ainda o poder de editar medidas provisórias, que são decretos que têm força de lei a partir da publicação no Diário Oficial. Uma vez editadas, as medidas provisórias devem ser apreciadas pelo Legislativo em até 60 dias, caso contrário serão expiradas, com a possibilidade de apenas uma re-edição (AMORIM NETO, 2007, p. 137). As proposições de iniciativa do Presidente da República devem ter suas discussões iniciadas na Câmara dos Deputados, para posterior análise do Senado.

Assim sendo, quando o Presidente da República editou duas medidas provisórias, a arena decisória, que estava no Executivo, passou para o Legislativo, de modo que este passou a deter o poder de veto perante a política nacional do biodiesel.

Com efeito, as duas Medidas Provisórias foram apreciadas pelo Congresso e convertidas em lei. Todavia, houve uma série de debates no Legislativo que alteram as disposições iniciais. A seguir, comentaremos como se deu esse processo¹³².

Conforme comentado, as discussões ocorridas no âmbito do Legislativo levaram à apresentação do Projeto de Lei nº 3.368 de 2004, que “dispõe sobre a obrigatoriedade da adição de dois por cento de biodiesel ao óleo diesel, sobre o cultivo de oleaginosas a serem utilizadas na fabricação de biodiesel e sobre a sua produção e comercialização”. Contudo, com o envio das duas Medidas Provisórias por parte da Presidência da República, que versavam sobre o mesmo tema, o projeto de lei deixou de ser apreciado e foi arquivado.

A Medida Provisória nº 214, de setembro de 2004, foi objeto do Projeto de Lei de Conversão nº 60, de 2004, que, por sua vez, foi convertido na Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005.

As principais discussões que envolveram o Congresso e o governo referiam-se à obrigatoriedade da mistura do biodiesel. O relator da Medida Provisória, nº214, Carlos Alberto Rosado, Deputado Federal do então PFL do Estado do Rio Grande do Norte, representante da bancada nordestina, propunha a obrigatoriedade imediata da mistura de biodiesel, pois assim seria criado rapidamente um mercado do combustível, obrigando a produção de oleaginosas. Ademais, em sua proposta deveria haver a priorização da rota etílica. Como nos explica Rodrigues, em sua entrevista:

O que ocorreu entre Congresso e governo é que a proposta do governo foi para ser autorizativo, instituiu o uso do biodiesel em proporções crescentes ao longo do tempo, mas sempre autorizativo, instituído de forma sustentável, economicamente competitivo. No Congresso, alguns

¹³² Parte dessa discussão foi estruturada a partir de informações presentes no site da Câmara Federal, na seção “Legislação e normas relativas ao Biodiesel”, disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/acamara/altosestudios/temas.html/Biodiesel1/legisbiod>>. Acesso em 21 de outubro de 2010.

parlamentares pleiteavam torná-lo obrigatório (...) deputados do Norte e Nordeste pleiteavam isso; na época o relator dessa MP foi o deputado Betinho Rosado, deputado do RN que defendeu que não deveria ser autorizativo, mas sim obrigatório, porque aí garante de imediatamente o mercado (Rodrigo Rodrigues, Coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel)¹³³.

O governo dedicou-se, portanto, a negociar uma proposta alternativa, baseada em um modelo de transição. Negociou-se para que o programa fosse iniciado com um percentual de mistura facultativo, conforme proposto na MP e, após esse período de adaptação do mercado, torná-lo obrigatório. Rodrigues comenta sobre a negociação:

Negociou-se essa transição: deixa um período autorizativo e depois obrigatório. Eles queriam obrigatório desde o início, e foi na negociação que se evoluiu do autorizativo para o obrigatório, gradual, crescente, nas proporções que o governo estava propondo (Rodrigo Rodrigues, Coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel)¹³⁴.

Após a negociação, chegou-se ao modelo da transição, contemplado no Projeto de Lei de Conversão nº60. Assim, a redação do PLV-60 definiu o percentual obrigatório de mistura do biodiesel ao diesel em 2%, a ser atingido em 3 anos. Após esse período deveria haver um percentual de mistura de 5%, meta a ser alcançada nos 5 anos seguintes. Estabeleceu-se, portanto, a seguinte escala de mistura, após a sanção da lei¹³⁵:

2005 a 2007: 2% de mistura facultativo
 2008 a 2012: 2% de mistura obrigatório
 2013 em diante: 5% de mistura obrigatório

Outras medidas que alteraram as definições da Medida Provisória, com destaque para as seguintes:

- autorização para que recursos oriundos dos *royalties* do petróleo fossem utilizados para financiar projetos em pesquisa e desenvolvimento de biocombustíveis;

¹³³ Entrevista gravada, realizada em Brasília, no dia 22 de abril de 2010.

¹³⁴ Entrevista gravada, realizada em Brasília, no dia 22 de abril de 2010.

¹³⁵ Note-se que, por meio da Resolução nº2, do CNPE, de 2008, decidiu-se pela mistura obrigatória de 3% de biodiesel ao diesel, a partir de julho de 2008. Por sua vez, a Resolução nº6, de 2009, estabeleceu a antecipação da mistura obrigatória de 5% para janeiro de 2010.

- criação de uma linha de crédito específica para o financiamento de unidades industriais de produção de biodiesel, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A concessão desse financiamento está atrelada a projetos que recorram à rota ética e promovam o desenvolvimento regional e a inclusão social;
- criação de linhas de crédito específicas para o cultivo de oleaginosas para a produção de biodiesel pela agricultura familiar, por meio Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia.

Foram incorporadas emendas dos Deputados ao PLV-60, com destaque para a autorização de financiamento de projetos do biodiesel com recursos provenientes da Cide (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico).

Entre as emendas propostas pelo Senado Federal foram incorporadas quatro, com destaque para a retirada do privilégio da rota ética da linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, conforme a proposta do Executivo. Note-se que o Senado propôs o fim da obrigatoriedade da mistura, porém esta emenda não foi acatada pela Câmara Federal.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que as principais alterações sugeridas pelo PLV-60 que alteravam as bases da política pública, conforme proposta do Executivo, referiam-se ao estabelecimento de metas de obrigatoriedade da mistura do biodiesel e ao privilégio concedido para a rota ética na concessão de financiamentos do BNDES. Todavia, o Senado retirou do texto do PLV o referido privilégio.

Com isso, o Projeto de Lei de Conversão 60 foi sancionado pelo Presidente (a arena decisória voltou, portanto, para o Executivo) e transformado na Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005. Das propostas presentes no PLV foram vetadas as relativas à criação de linhas de crédito específicas para o cultivo de oleaginosas e para a construção de unidades de biodiesel¹³⁶.

¹³⁶ Note-se que hoje esses benefícios são conferidos, mas não em forma de lei.

Por sua vez, a Medida Provisória nº 227, de dezembro de 2004, que versava sobre o modelo tributário, foi a que suscitou maiores embates entre governo e Congresso, em particular com os parlamentares do Centro-Oeste, do Sul e do Sudeste e com a bancada representante dos interesses do agronegócio.

Os produtores de soja argumentavam que a diferenciação tributária conferida aos produtos originários da agricultura familiar não era factível, uma vez que a soja (produzida majoritariamente pelo agronegócio¹³⁷) era a única matéria-prima disponível para produzir inicialmente a demanda necessária de biodiesel. Rodrigo Rodrigues, em artigo publicado em 2007, comenta:

Grande foi o embate entre os representantes do agronegócio com o governo, particularmente os produtores da soja, que demandavam o mesmo tratamento tributário conferido à agricultura familiar na produção do biodiesel, com o argumento de que o óleo de soja é o único disponível no mercado interno em volumes suficientes para atender a demanda total de biodiesel (...) (RODRIGUES, 2007, p. 20).

Em sua entrevista, Rodrigues indica ainda que as bancadas do Centro-Oeste, do Sul e do Sudeste opuseram-se fortemente à diferenciação tributária conferida pelo critério regional de produção da matéria-prima:

O maior embate político houve na MP que gerou a 11.116, que cria os mecanismos de incentivo. Aí sim foi um embate dividido entre Norte e Nordeste contra Sul, Sudeste e Centro-Oeste, que traduzia a questão regional. A bancada ruralista queria os mesmos benefícios para a soja... a bancada defendia (...) que não poderia privilegiar nem beneficiar a matéria prima, nem a região... A bancada ruralista do agronegócio *strictu sensu* não queria diferenciação fiscal de regionalismo, queria o estímulo para a produção de biodiesel, independentemente da matéria prima e da região (Rodrigo Rodrigues, Coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel)¹³⁸.

Rodrigues explica que, a despeito de já estar previsto um incentivo para o Norte e Nordeste, suas bancadas queriam ampliá-lo ainda mais:

¹³⁷ Mas, deve-se frisar, a produção da soja no Rio do Grande do Sul e no Paraná é feita, principalmente, por agricultores familiares.

¹³⁸ Entrevista gravada, realizada em Brasília, no dia 22 de abril de 2010.

Eles queriam manter o incentivo da MP e até ampliar, porque na proposta do governo já havia essa diferenciação. Eles estavam aliados com o governo nessa diferenciação, mas queriam aumentar (Rodrigo Rodrigues, Coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel)¹³⁹.

Após esse amplo debate, prevaleceu a proposta do Executivo, com a manutenção da diferenciação fiscal por matéria prima, região e produtor, mas sem aumentar esses benefícios, conforme pleiteado pela bancada do Norte e Nordeste. Rodrigues explica que o sucesso da proposta do governo nas discussões se deu, principalmente, em função do empenho da bancada de apoio ao Governo no Congresso¹⁴⁰. Recorrendo novamente ao depoimento de Rodrigues:

A lei traduz basicamente o que o governo propôs; neste caso, no embate o governo venceu, a representação legislativa em termos de quantidade de parlamentares nas bancadas Norte, Nordeste é maior que o Sul, Sudeste; então o governo não aumentou os benefícios, mas manteve a essência do que estava propondo. Assim nesse embate venceu Norte e Nordeste, que estava em torno da proposta básica do Executivo, e saiu derrotada a bancada ruralista e os interesses do Centro-Oeste, Sul e Sudeste (Rodrigo Rodrigues, Coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel)¹⁴¹.

Com isso, foi originado o Projeto de Lei de Conversão n^o 2, de março de 2005, cujo relator foi Ivan Ranzolin, Deputado Federal do então PFL de Santa Catarina. Entre as emendas propostas pelo Senado Federal, cabe mencionar a emenda acatada pela Câmara Federal que determina que o percentual obrigatório de mistura de biodiesel deve ser preferencialmente produzido a partir de matérias-primas produzidas pela agricultura familiar.

Assim, o Projeto de Lei de Conversão n^o 2 foi sancionado pelo Presidente e transformado na Lei n^o 11.116, de 18 de maio de 2005.

¹³⁹ Entrevista gravada, realizada em Brasília, no dia 22 de abril de 2010.

¹⁴⁰ Informação concedida por Rodrigo Rodrigues, por meio de correspondência eletrônica, enviada em 17 de Dezembro de 2010.

¹⁴¹ Entrevista gravada, realizada em Brasília, no dia 22 de abril de 2010.

A partir do exposto podemos verificar que ao longo de 2004, segundo ano do processo de formulação do PNPB, foram desenvolvidos e negociados em diferentes arenas decisão e com o envolvimento de diversos atores os mecanismos que permitiram a sua operacionalização. Em linhas gerais, foram definidos os marcos regulatórios ligados ao aspecto propriamente energético do programa, isto é, à introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, e também aqueles vinculados à sua dimensão social, dedicados a inclusão da agricultura familiar e do desenvolvimento regional.

A figura a seguir sintetiza como as variáveis independentes influenciaram o processo decisório do PNPB:

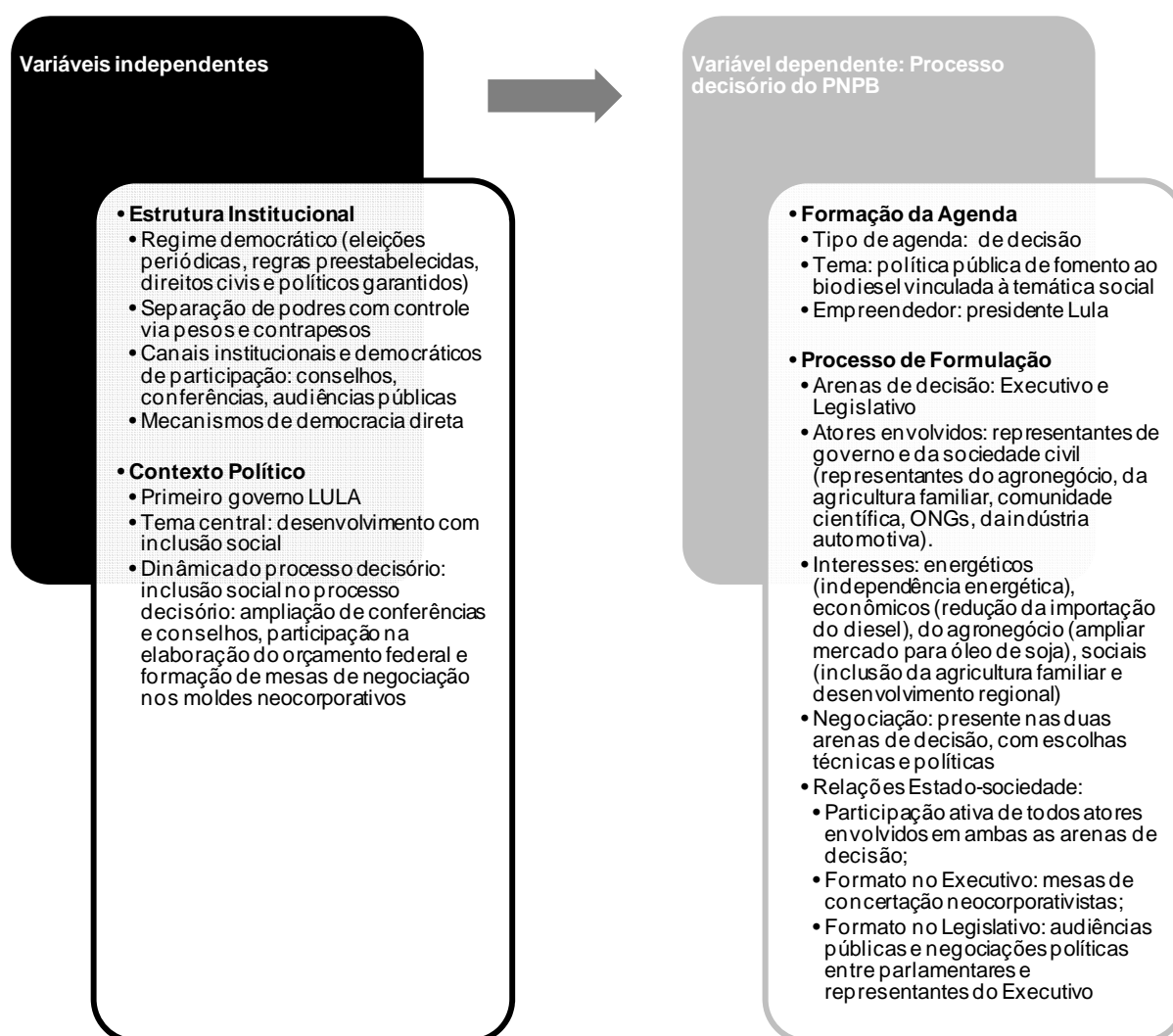


Figura 7: Relação entre variáveis independentes e dependente no processo decisório do PNPB (Elaboração própria)

6.3 Algumas considerações

Pretendemos demonstrar neste capítulo de que maneira o processo de formulação do PNPB foi simultaneamente influenciado pela estrutura institucional e pelas especificidades do contexto político no qual foi formulado.

O PNPB foi formulado seguindo as regras decisórias estabelecidas pela Constituição Federal, de modo que seu processo de decisão ocorreu em duas importantes arenas: o Executivo e o Legislativo.

As diretrizes gerais foram debatidas e desenhadas na esfera do Executivo. Sob a coordenação da Casa Civil, foram promovidas reuniões para discutir com diferentes atores os limites e potencialidades desta política pública. O formato de discussão e posterior definição dos instrumentos de implementação aproximaram-se da estrutura neocorporativa de negociação: sob a coordenação do Estado, representantes dos trabalhadores e dos empresários expuseram suas posições sobre a política pública em análise e buscaram conciliar os diversos interesses, de modo a serem contemplados nos instrumentos formulados para sua implementação. No caso do PNPB, para além dos trabalhadores e dos empresários do agronegócio e produtores do biodiesel, outros atores envolvidos diretamente com o tema participaram dos fóruns de discussão, em particular aqueles com conhecimentos técnicos sobre o processo de produção do combustível.

Esse formato de formulação de política pública traz semelhanças com as práticas das Câmaras Setoriais formadas na década de 1990, que tiveram grande apoio do Partido dos Trabalhadores. Eis uma contribuição do legado histórico. Vai ao encontro também das práticas participativas priorizadas na gestão de Lula e que marcaram seu estilo de governar: a promoção do diálogo com atores de diferentes representações sociais visando à compatibilização de interesses com sua incorporação, quando possível, nas diretrizes das políticas públicas. Esta característica é própria do contexto político de sua formulação.

No embate entre a agricultura familiar e o agronegócio pode-se afirmar que os pequenos agricultores rurais foram favorecidos, por receberam forte apoio institucional para participar ativamente desta política agroenergética. Mas não se deve considerar que a

agroindústria representou o lado “perdedor” neste processo de negociação. O simples fato de se definir a obrigatoriedade da mistura do biodiesel fez com que o biodiesel fosse inserido na matriz energética e criou, rapidamente, um imenso mercado consumidor para o combustível. E para atender a demanda de produção em um prazo tão curto, recorreu-se à matéria-prima com maior oferta de produção: o óleo de soja.¹⁴² Com isso, invariavelmente, os grandes produtores da soja e os produtores de seu óleo também foram beneficiados com a política do PNPB. Ou seja, o desenho do PNPB compatibilizou os interesses que estavam em jogo. Esta é uma das marcas da estratégia de governo de Lula.

Como pudemos observar, as diretrizes definidas pelo Executivo foram permeadas por escolhas políticas e técnicas. Conforme apontado por Lindbolm (1980), de fato as escolhas políticas foram essenciais para resolver os conflitos de interesse e definir as prioridades do PNPB. Com efeito, a faceta social desta política pública pauta-se em uma decisão política, cuja força adveio do envolvimento direto do Presidente na questão. Mas isso não significa que o lado social do PNPB tenha sido inteiramente definido a partir da escolha política. Ao contrário, como fora demonstrado, os instrumentos de inclusão social foram desenvolvidos a partir de amplo debate técnico, que envolveu várias Pastas ministeriais e o debate com diferentes atores sociais.

Todavia, essas diretrizes foram discutidas e negociadas no Congresso e parte de suas determinações foi alterada, com destaque para um ponto central da política pública: a definição do cronograma de obrigatoriedade da mistura do biodiesel ao diesel mineral. Sem dúvida alguma, o embate ocorrido na esfera do Legislativo foi primordial para os rumos seguidos pelo PNPB.

Portanto, o processo de formulação do PNPB foi simultaneamente influenciado pelas variáveis “contexto político” e “estrutura institucional”. Vejamos:

¹⁴² Em 2010, a agricultura empresarial participou com 80% da produção de matérias primas para o biodiesel. A agricultura familiar participou com os restantes 20% (FGV, 2010). Em junho de 2010, a participação das matérias primas usadas para a produção do biodiesel foi: 84,1% para o óleo de soja, 12,5% para a gordura bovina, 0,9% para óleo de palma, 0,5% para óleo de algodão e 2,0% para outras matérias-primas (MME, 2010b, p.7).

De um lado, (1) a ênfase dada à questão social, (2) o formato de negociação adotado e a (3) construção de instrumentos de coordenação capazes de compatibilizar os múltiplos interesses são um **reflexo direto da estratégia de gestão de Lula** que priorizou a combinação “inclusão social – participação” na dinâmica decisória de seu governo.

A estrutura institucional, por sua vez, contribuiu sob diferentes perspectivas. O **legado histórico**, (1) derivado de anos de pesquisa e produção do biodiesel no Brasil, (2) do aprendizado institucional de diálogo com os agricultores familiares construído desde a gestão de FHC (e que fora reforçado pela afinidade política do presidente Lula com estes atores sociais) e (3) da trajetória petista pautada na adoção de modelos institucionais participativos, foi essencial para conformação do PNPB.

As **regras institucionais**, que definiram a existência de duas arenas decisórias – que no caso do PNPB foi primordial para definir suas especificidades – também tiveram papel de destaque. Finalmente, devemos reforçar que a estratégia participativa de Lula encontrou espaço no **ambiente institucional de permeabilidade** construído pela Constituição de 1988. A Carta celebra uma inflexão nas relações Estado-sociedade no Brasil que amplia a permeabilidade social nas decisões de governo. Assim, quando assume a Presidência, Lula encontra terreno fértil para a disseminação das práticas participativas. Práticas essas que permearam a formulação do PNPB e conferiram um caráter inovador ao seu arranjo institucional de decisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa de Biodiesel se estrutura em três pilares. É um programa de combustível verde, de energia renovável, limpa, pois substitui o diesel originado do petróleo. É um Programa de inclusão social porque permite que regiões menos desenvolvidas do país obtenham, através da agricultura familiar, benefícios de uma atividade econômica permanente, que gere renda e emprego com a produção de dendê, mamona, girassol e nabo forrageiro. É um Programa de desenvolvimento econômico, pois substitui as nossas importações de diesel, poupando divisas e abrindo perspectivas de exportações (LULA, Discurso preferido na cerimônia de inauguração da Usina de Biodiesel Soyminas, 24 de março de 2005).

A Tese teve como objetivo analisar o processo decisório do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), política pública federal lançada no primeiro governo de Lula. Este estudo empírico justificou-se pelo caráter inovador do PNPB no cenário das políticas públicas brasileiras.

De um lado, ele traz uma vertente social entre suas diretrizes, de modo que além de ser uma política energética e agrícola, é também uma política social, algo inédito no cenário da agroenergia.

De outro, o arranjo decisório do PNPB inovou ao trazer para o processo de formulação as vozes dos múltiplos atores envolvidos na sua cadeia de produção: produtores de biodiesel, representantes da agricultura empresarial e os representantes da agricultura familiar. Trata-se de um modelo ousado, que colocou na mesma mesa de negociação atores com interesses historicamente opostos. E buscou compatibilizar essas diferentes visões em torno de uma política nacional de fomento ao biodiesel.

Do ponto de vista teórico, a Tese foi guiada pela compreensão dos fatores que explicam esse novo desenho de política pública. Para tal, combinamos duas abordagens explicativas – as teorias institucionais e as centradas nos atores – para a construção de nossa hipótese de trabalho:

Partimos do pressuposto que as especificidades do processo decisório do PNPB devem-se à (1) estrutura institucional e ao (2) contexto político no qual foi formulado.

Por **estrutura institucional** (*polity*) consideramos o tipo de regime político (democrático ou não) e observamos as regras decisórias que norteiam as tomadas de decisão. O legado institucional também foi considerado.

Por sua vez, o **contexto político** (*politics*) foi construído a partir da análise das características centrais que pautaram as decisões estratégicas e dos parâmetros de relacionamento entre Estado e sociedade vinculados à liderança política no poder. Atentamos também para o papel dos atores envolvidos no processo decisório, seus interesses e recursos de poder.

A estrutura institucional introduzida com a Constituição de 1988 celebrou o início do Estado Democrático de Direito, o que definiu novas regras decisórias para o sistema

político brasileiro, e marcou também uma mudança nas relações Estado-sociedade no Brasil, criando um ambiente de permeabilidade à participação social. O capítulo II desta Tese dedicou-se a analisar essa inflexão.

A partir deste pressuposto, a Tese procurou demonstrar como as regras do jogo político e o legado institucional de permeabilidade influenciaram os rumos seguidos pelo PNPB. O estudo comparativo do Proálcool (analisado no capítulo IV), política agroenergética formulada em ambientes institucionais e conjunturais distintos, nos auxiliou nesta empreitada.

Constatamos que os objetivos do Proálcool e a dinâmica do seu processo decisório devem-se, simultaneamente, às características institucionais do regime militar de 1964 e ao contexto político do momento em que fora formulado, a gestão de Geisel. Este estudo comparativo nos permitiu identificar o peso explicativo de nossas variáveis independentes e contrastá-las com as especificidades do PNPB.

Na análise do processo decisório do PNPB, conduzida nos capítulos V e VI, verificamos que a *polity* influenciou os rumos seguidos por esta política pública por ter estabelecido a existência de duas arenas de decisão – o Executivo e o Legislativo – que balizaram as escolhas dos atores políticos e as definições do PNPB.

Observamos também que a já consolidada participação das energias renováveis na matriz energética brasileira e o conhecimento adquirido de anos de produção e pesquisa de biocombustíveis no Brasil criaram alicerces sólidos para a estruturação dessa política pública.

Ademais, o legado institucional de permeabilidade social construído desde a celebração da Carta permitiu a Lula encontrar um ambiente institucional favorável para a disseminação das práticas participativas que marcaram sua gestão. E como constatamos, o PNPB inovou no cenário agroenergético justamente por trazer a participação social para o centro da arena decisória.

A *polity* e o legado institucional esclarecem, portanto, parte significativa das escolhas feitas em torno do desenho das políticas públicas. Mas não explica toda a sua complexidade. Outros fatores, além dos relacionados à estrutura institucional, devem ser considerados na análise das especificidades do processo decisório do PNPB.

Por tal razão, a variável contexto político, que se traduziu na análise das decisões estratégicas vinculadas à ascensão de uma nova liderança política, também foi observada no exame da conformação desta política pública.

Para nos auxiliar nessa tarefa, trouxemos para nosso estudo o caso do Probiodiesel (analisado no capítulo IV), que se refere a uma política agroenergética formulada no mesmo ambiente institucional do PNPB, porém em um contexto político distinto, o último ano do governo de FHC, cuja estratégia de governo foi analisada no capítulo III.

Conforme constatamos, as diretrizes do Probiodiesel e as especificidades do seu processo decisório são explicadas, essencialmente, por fatores contextuais que não são compartilhados com o PNPB, o que nos auxiliou a compreender o peso da variável contexto político na compreensão do nosso objeto empírico.

Conforme demonstramos nesta Tese, o PNPB é uma política paradigmática da combinação “inclusão social – participação”, uma característica da gestão de Lula e que marcou parte significativa do processo decisório das suas políticas públicas, conforme observado no capítulo III.

Essa combinação foi alicerçada em três parâmetros, (1) a preponderância da questão social na definição das políticas públicas, mesmo daquelas não diretamente relacionadas ao tema, (2) a adoção de modelos institucionais participativos e de permeabilidade do Estado e (3) a integração de vários grupos e classes sociais na formulação das políticas públicas, procurando compatibilizar seus interesses.

Políticas agroenergéticas não são associadas, em princípio, a esta combinação. O PNPB, todavia, a traz como característica emblemática. Vejamos:

(1) O PNPB traz a inclusão social e o desenvolvimento regional para suas diretrizes: o tema do biodiesel ascende à agenda de decisão já vinculado à temática social. Foi justamente a possibilidade de associar o fomento do biodiesel à inclusão da agricultura familiar que tornou Lula o maior entusiasta desta política pública, transformando o PNPB uma prioridade de governo.

(2) O processo de formulação aproximou-se dos moldes neocorporativos de negociação: a Casa Civil foi a responsável por coordenar os grupos de trabalho dedicados a

analisar as potencialidades do biodiesel que deveriam ser contempladas entre suas diretrizes. Assim, sob sua coordenação, foram convidados para expor seus posicionamentos e participar das discussões das definições do PNPB atores sociais envolvidos na cadeia de produção do biodiesel. Representantes do agronegócio, da agricultura familiar, dos produtores de biodiesel, técnicos e acadêmicos compartilharam a mesma mesa de negociação e tiveram suas vozes ouvidas.

- (3) Os instrumentos desenvolvidos pelo PNPB compatibilizaram os múltiplos interesses em jogo: em linhas gerais, os instrumentos desenvolvidos para a implementação do PNPB foram responsáveis por incluir o combustível na matriz energética e por definir a diferenciação de tratamento tributário por tipo de produtor e de matéria-prima. Essas duas orientações foram capazes de compatibilizar os interesses dos principais atores sociais envolvidos na sua cadeia: a agricultura empresarial – por se criar no curto prazo um mercado para o biodiesel e essa ser capaz de ofertar a matéria-prima demandada – e a agricultura familiar – por serem desenvolvidos incentivos para a aquisição de matéria-prima produzida pelos pequenos agricultores.

Diante do exposto, podemos afirmar que o PNPB além de trazer as influências da estrutura institucional, traz também uma forte marca das escolhas estratégicas e das características do governo Lula.

Esta Tese corroborou, portanto, a hipótese de trabalho: a análise das especificidades do processo decisório do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, que lhe atribuem um caráter inovador e de destaque no cenário das políticas públicas brasileiras, deve situar-se entre a compreensão da estrutura institucional e da conjuntura política.

BIBLIOGRAFIA

ABIPTI (Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica). Informe nº150, Julho de 2004.

ABRAMOVAY, R. (org.). *Biocombustíveis: a energia da controvérsia*, Editora Senac, São Paulo, 2009.

ABRAMOVAY, R. & MAGALHÃES, R.. “O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais”, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, Junho, 2007.

ABRUCIO, F. L. “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”, *RAP (Revista Brasileira de Administração Pública)*, v. 1, 2007.

_____. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*, 2 ed, São Paulo, Hucitec, 2002.

ABRUCIO, F. L., PEDROTI, P. & PÓ, M. “A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas”, In: LOUREIRO, M.R, ABRUCIO, F. L. & PACHECO, R., *Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*, Editora Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

ABRUCIO, F. L. & LOUREIRO, M. R. “Finanças Públicas, democracia e *accountability*”. In: BIDERMAN, C. & ARVATE, P. (orgs.). *Economia do Setor Público*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2005.

_____. (orgs), *O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC*, Brasília, SEGES, 2002.

ABRUCIO, F. L. & FERREIRA COSTA, V. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, n. 12, 1999.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). “Produção Nacional de Biodiesel Puro B100”, planilha disponível no site da ANP (www.anp.gov.br), com valores até Julho de 2010, Brasil, 2010.

_____. Boletim Mensal de Biodiesel, dezembro de 2009, 2009.

ALBUQUERQUE, A., LOPES, O. & GOMES, P. “Considerações sobre a produção da mandioca para a fabricação de álcool no nordeste maranhense”, Documentos 323, Embrapa, Maio 2008.

ALMEIDA, D. C. R. “Representação política: reflexões a partir da prática da sociedade civil nos conselhos de políticas”. In: XXXII Encontro Anual da ANPOCS, 2008, Caxambu. Anais do XXXII Encontro Anual da ANPOCS, 2008.

ALVES, M. “Mecanismos de democracia direta e seus usos: 1988-2008”, In: *Estado, instituições e democracia*, v.02, IPEA, Brasília, 2010.

AMORIM NETO, O. "O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro" In: AVELAR L. & CINTRA A. (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, Konrad-Adenauer Stiftung, São Paulo, Editora Unesp, 2007.

ANASTASIA F., NUNES, F. "A Reforma da representação", In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (org.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, UFMG, 2006.

ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores). *Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira*, Brasília, 2010.

ARANTES R. & COUTO C. G. "Construção democrática e Modelos de Constituição", *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº3, 2010.

ARNSON C., ARMONY, A. et al (orgs.). *La "nueva izquierda" en América Latina: derechos humanos, participación política, y sociedad civil*, Woodrow Wilson, Buenos Aires, 2009.

ARRETCHE, M. "Federalismo e política sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia", In: SARAIVA, E. & FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*, Coletânea, vol. 2, ENAP, Brasília, 2006.

ARRUDA SAMPAIO, P. "Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88" In: CARDOSO JR J. (org.), In: *A Constituição Brasileira Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*, IPEA, Brasília, 2009.

AVELAR L. & CINTRA A. (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, Konrad-Adenauer Stiftung, São Paulo, Editora Unesp, 2007.

AVRITZER, L. "O papel da participação nas políticas sociais do governo federal", In: IPEA, *Estado, instituições e democracia*, v.02, IPEA, Brasília, 2010.

_____. Sociedade Civil, "Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação", *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007.

_____. "Reforma Política e Participação no Brasil", In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (org.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, UFMG, 2006.

_____. *Democracy and the public space in Latin America*, Princeton University, 2002.

AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (org.). *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, UFMG, 2006

AVRITZER, L. & PEREIRA M. "Democracia, participação e instituições híbridas", *Teoria e Sociedade* (Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia, UFMG), Belo Horizonte, número especial, maio de 2005.

BACHRACH, P. & BARATZ, M. "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework", *The American Political Science Review*, Vol. 57, No. 3, Sep., 1963.

BELTRÃO, N. *et al.* “Zoneamento agroecológico e época de semeadura para a mamoneira na Região Nordeste do Brasil”, *Revista Brasileira de Agrometeorologia*, Passo Fundo, v.9, n.3, Embrapa, 2001.

BIDERMAN, C. & ARVATE, P. (orgs.), *Economia do Setor Público*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2005.

BOSCHI R. & LIMA M.R. “O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório”. In: WERNECK VIANNA, L. (org.), *A democracia e os três poderes no Brasil*, Editora UFMG, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil”, *Revista de Sociologia Política*, Universidade Federal do Paraná, 2007.

_____. “Da administração pública burocrática à gerencial”, *Revista do Serviço Público*, 47 (1), janeiro-abril, 1996.

_____. “Prefácio”, In: NUNES, Edson, *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., Brasília, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. & SPINK, P (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. & CUNILL GRAU, N. (orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. “Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal”, In: BRESSER-PEREIRA, L. C. & CUNILL GRAU, N. (orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CAMARGO A. & DINIZ, E. *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República* (orgs.), Vértice, São Paulo, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1989.

CAMPELLO DE SOUZA, M. C. *Estado e partidos políticos no Brasil*, São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1976.

CAMPOS, A. & CARMELIO, E. “Biodiesel e agricultura familiar no Brasil: resultados socioeconômicos e expectativa futura” In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC) *O Futuro da Indústria: Biodiesel*, Série Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – 14, Instituto Euvaldo Lodi – IEL/Núcleo Central, Brasília, DF, 2006.

CARDOSO JR J. (org.). In *A Constituição Brasileira Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*, IPEA, Brasília, 2009.

CARDOSO, F. H. “Reforma do Estado”. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. & SPINK, P (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

_____. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*, Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1977.

_____. *Autoritarismo e Democratização*, Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, R. "A trajetória dos movimentos sociais", In: DAGNINO, E. (org), *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, Brasiliense, São Paulo, 1994.

CARVALHO, I. & LANIADO, R. "Transição democrática, políticas públicas e movimentos sociais", In: MOURA, A. (org) *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*, Vértice, São Paulo, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 1989.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2004.

CAWSON, A. *Corporatism and Political Theory*, Basil Blackwell, Great Britain, 1986.

_____. (org.) *Organized Interests and the State: studies in Meso-Corporatism*, Sage Publications, London, 1985.

CAPELLA, A. C. N. *O Processo de Agenda Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)*, Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

CAZELLA, A., MATTEI, L. & SCHNEIDER, S. "Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar", In: SCHNEIDER, S., SILVA, M. K. & MARQUES, P. E (Orgs.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*, Porto Alegre, Ed. UFRGS 2004.

CHAUÍ, M. H. "Prefácio", In: SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.

CICONELLO, A. "A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil" ; In: *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International, 2008.

CAMPOS, A. & CARMELIO, E. "Biodiesel e agricultura familiar no Brasil: resultados socioeconômicos e expectativa futura", In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). *O Futuro da Indústria: Biodiesel*, Série Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - 14, Instituto Euvaldo Lodi - IEL/Núcleo Central, Brasília, Brasil, 2006.

CLEGG, S. & DUNKERLEY, D. *Organization, Class and Control*, Routledge & Kegan Paul, London, 1980.

COELHO, C. N. "70 Anos de Política Agrícola no Brasil (1931-2001)", *Revista de Política Agrícola*, Ano X, jul-set, 2001.

COHEN, M., MARCH, J. & OLSEN, J. "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972.

COLLIER B. & COLLIER D. (orgs.) *Critical Junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*, Princeton, 1991.

_____. "Frameworks: Critical Junctures and historical legacy", In: COLLIER B. & COLLIER D. (Orgs.), *Critical Junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*, Princeton, 1991.

COSTA, N.R. "A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula", *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3), 2009.

COUTO, C. G. "La participación irrelevante: una evaluación del gobierno Lula", In: ARNSON C., ARMONY, A. et al (orgs.), *La "nueva izquierda" en América Latina: derechos humanos, participación política, y sociedad civil*, Woodrow Wilson, Buenos Aires, 2009.

_____. "O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira", *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), 2001.

_____. *O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*, Paz e Terra, São Paulo, 1995.

COUTO, C. G. & ARANTES, R. "Constituição, Governo e Democracia no Brasil", *RBCS*, vol. 21, nº. 61, junho/2006.

COUTO, C. G. & ABRUCIO, F. L. "O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições", *Tempo Social*, USP, São Paulo, 2003.

CRISTO, C. M. "Notas do coordenador". In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC), *O Futuro da Indústria: Biodiesel*, Série Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - 14, Instituto Euvaldo Lodi - IEL/Núcleo Central, Brasília, DF, 2006.

CUNHA, R. & CÂMARA PINTO, B. "O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação", Brasília, mimeo, 2008.

CUNILL GRAU, N. "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social". In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct., 2005

DAGNINO, E. "¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" In: MATO, D. (org.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

_____. (org) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, Paz e Terra, São Paulo, 2002.

_____. (org) *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, Brasiliense, São Paulo 1994.

DANIEL, C. "A gestão local no limiar do novo milênio", In: MAGALHÃES, I., BARRETO, L. & TREVAS, V., *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*, Fundação Perseu Abramo, 1999.

DE TONI, J. In: "A participação social no planejamento governamental: a experiência do governo Lula", XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Nov. 2006.

DELLA PORTA, D. & KEATING, M. (orgs.). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DINIZ, E. (org), *Globalização, Estado e Desenvolvimento*, FGV, Rio de Janeiro, 2007.

_____. "Empresariado, Estado e Políticas Públicas: novas tendências no limiar do novo milênio", mimeo, 2001.

_____. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*, Editora Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2000.

_____. *Crise, reforma do estado e governabilidade : Brasil, 1985-95*, Editora Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.

_____. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978.

DIRCEU J., ROUSSEF, D., CAMPOS E. & GUSHIKEN, L. "Apresentação", In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, "Biocombustíveis", In: *Cadernos NAE*, nº.2, Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, jan. 2005.

DRAIBE, S. "A política social no período FHC e o sistema de proteção social", *Tempo soc.*, vol.15, n.2, 2003.

_____. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas industriais no Brasil (1930-1960)*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.

EDWARDS G. & SHARANSKY I. *The policy predicament: making and implementing public policy*, W. H. Freeman, San Francisco, 1978.

EVANS, P. "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa", In: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 25 (Feb. 2003), Caracas.

_____. "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy", *World Development*, v. 24, issue 6, June, 1996.

_____. *Embedded Autonomy: States and industrial transformation*, Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. RUESCHMEYER, D. & SKOCPOL, T. (org.), *Bringing the State back in*, Cambridge University Press, 1985.

FARIA, C. "Estado e Organizações da Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: Construindo uma Sinergia Positiva?", *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 36, jun. 2010.

FAUSTO, B. *História Concisa do Brasil*, Edusp, São Paulo, 2002.

FGV PROJETOS, *O Biodiesel e sua contribuição para o desenvolvimento brasileiro*, FGV Projetos, Ubrabio, Outubro de 2010.

FISHLOW, A. *Democratizando o Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

FLEURY, S. "El desafío de la gestión de las redes de políticas", *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España, 2002.

FONSECA, P. & MONTEIRO, S. "O Estado e suas razões: o II PND", *Rev. Econ. Polit.*, vol.28, n.1, 2008.

FREY, K. "Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil", In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n° 21, IPEA, 2000.

FURLAN, D. *Desmistificando o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: a visão da indústria brasileira de óleos vegetais*, ABIOVE, São Paulo, 2009

GEORGE, A. & BENNETT, A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. The MIT Press, 2005.

GIAMBIAGI *et al.* *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*, Campus, 2005.

GOMIDE, A. A., "Agenda Governamental e o Processo De Políticas Públicas: o Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana", Texto para Discussão n. 1334, IPEA, abril de 2008.

GOODIN, R. & TILLY, C. *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Oxford University Press, 2006.

GOHN M. G. "O papel dos conselhos gestores na gestão urbana", In: RIBEIRO, A. C. (Org.) *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores* ", CLACSO, 2000.

GOODIN R., REIN, M. & MORAN, M. "The Public and its policies", In: GOODIN, R., MORAN, M. & REIN, M., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006.

_____. *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006.

GRAZIANO, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*, Unicamp, 1996

GREMAUD, A. *Economia brasileira contemporânea*, Atlas, São Paulo, 2007.

HALL, P. & TAYLOR, R. "As três versões do neo-institucionalismo". *Revista Lua Nova*, n. 58, 2003.

HALL, P. "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research", In: MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, D. (orgs.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, 2003.

HAY, C., LISTER, M. & MARSH, D., *The State*, Palgrave, 2006.

HERMANN, J. "Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984), In: GIAMBIAGI *et al*, *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*, Campus, 2005.

HOLANDA, A. *O biodiesel e a inclusão social*, Centro de Documentações e Informações, Câmara dos Deputados, 2003.

HOWLETT M., & RAMESH M. (orgs.), *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, Oxford, Oxford University, 1995.

HUNTER, W. & POWER, T. "Recompensando Lula: Poder Executivo, Política Social e as eleições brasileiras de 2006", In: MELO, C. & SAÉZ, M. *A Democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI*, Editora UFMG, Belo Horizonte, 2007.

IMMERGUT, E. "O núcleo teórico do novo institucionalismo". In: SARAIVA, E. & FERRAREZI E., *Políticas Públicas*, volume 1, ENAP, Brasília, 2007.

_____. "As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia", *RBCS*, 11 (30), 1996.

INÁCIO, M. "Poderes de Agenda do Presidente", In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (orgs), *Reforma política no Brasil*, Editora UFMG, Belo Horizonte:, 2006.

INESC. *PPA 2008/2011: as prioridades do governo Lula*, Brasília, novembro 2007 - Ano VII - nº 13, 2007.

IPEA. *Estado, instituições e democracia*, v.02, IPEA, Brasília, 2010.

_____. "Apresentação", In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal*, vol. 3, 2009.

JACCOUD, L. & SILVA, F. (orgs.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, Ipea, 2005.

JACCOUD, L. *et al.*, "Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias", In: JACCOUD, L. & SILVA, F., (orgs.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, Ipea, 2005.

JACOBI, P. "Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas", In: RIBEIRO, W. (org.), *Patrimônio Ambiental*, EDUSP, 2003.

JUNQUEIRA, L. "A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor", *Saúde e Sociedade*, v.13, n.1, p.25-36, jan-abr 2004.

KINGDON, J., *Agendas, alternatives and public policies*, Harper Collins College Publishers, 2 ed., 1995.

KINZO, M. "A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição", *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 15, n. 4, Dec. 2001.

LAMOUNIER, B. & FIGUEIREDO, R. (orgs), *A Era FHC : um balanço*, Cultura, São Paulo, 2002.

LANZARO, J. (org.) *El fin del siglo del corporativismo*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

LEÃO, E. & MACEDO I. (orgs.) *Etanol e Bioeletricidade: a cana-de-açúcar no futuro da matriz energética*, ÚNICA, São Paulo, 2010.

LECHNER, N. "Tres formas de coordinación social". *Revista de la Cepal*, 61. Santiago, Abril, 1997.

LIMA Jr., O. "As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos". In: *Revista do Serviço Público*, 49(2), abril-junho, 1998.

LIMA, P.C. *Biodiesel: um novo combustível para o Brasil*, Estudo Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Fevereiro de 2005.

LINDBLOM, C. "Todavía tratando de salir del paso", In: SARAIVA, E., FERRAREZI E., *Políticas Públicas*, volume 1, ENAP, Brasília, 2007.

_____. *O processo de decisão política*, Editora da UnB, Brasília, 1981.

LOUREIRO, M.R. & ABRUCIO F. L. "Política e Burocracia no Presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso", *RBCS*, Vol. 14 no 41 outubro, 1999.

LOUREIRO, M.R., ABRUCIO F. L. & ROSA C. A. "Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda", *Revista do Serviço Público*, Ano 49 Número 4 Out-Dez., 1998.

LULA (Luiz Inácio Lula da Silva). *Carta ao Povo Brasileiro*, São Paulo, 22 de junho de 2002.

MAGALHÃES, I., BARRETO, L. & TREVAS, V. *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*, Fundação Perseu Abramo, 1999.

MAHONEY J. & SCHENSUL D. "Historical context and path dependence", In: GOODIN, Robert, MORAN, Michael, REIN, Martin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006.

MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, D. (orgs.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, 2003.

_____. "Comparative Historical Analysis: achievements and agendas". In: MAHONEY J & RUESCHEMEYER D. (orgs.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, 2003.

MAHONEY, J. & THELEN, K. "How Historical Institutionalists Explain Change", In: MAHONEY, J. & THELEN, K., *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, Cambridge, University Press, 2010.

MAINWARING, S. "Grassroots Catholic Groups and Politics in Brazil, 1964-1985", Working Paper #98 - August 1987 disponível em www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/098.pdf

MALIN, M. "Agricultura e Reforma Agrária." In: LAMOUNIER, B. & FIGUEIREDO, R. (Orgs), *A Era FHC : um balanço*, Cultura, São Paulo, 2002.

MANTEGA, G. "O governo Geisel, o II PND e os economistas", Relatório de Pesquisa nº 3/1997, EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1997.

MARCH J. & OLSEN J. "Elaborating the 'New Institutionalism'", In: RHODES, R., BINDER, S. & ROCKMAN, B. (orgs.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006.

MATTEI, L. "Programa Nacional Para Produção e Uso do Biodiesel no Brasil (Pnpb): Trajetória, Situação Atual e Desafios", Textos para discussão, nº1 / 08, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Departamento de Ciências Econômicas, 2008.

_____. "Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): concepção, abrangência e limites observados", In: IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, realizado em Belém (PA), Março 2001.

MEIRA FILHO L. & MACEDO I. "Contribuição do etanol para a mudança do clima", In: LEÃO, E. & MACEDO I. (orgs.). *Etanol e Bioeletricidade : a cana-de-açúcar no futuro da matriz energética*, ÚNICA, São Paulo, 2010.

MELO, C. R. & SAÉZ, M. *A Democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI*, Editora UFMG, Belo Horizonte, 2007.

MELO, F. "Da indústria do papel ao complexo florestal no Brasil: o caminho do corporativismo tradicional ao neocorporativismo", textos para discussão, UNICAMP. Instituto de Economia, nº14, janeiro de 1993.

MILANI M. & SEVERINO L. "Cultivo da Mamona", Embrapa Algodão, sistemas de Produção 4, 2ed, 2006. Disponível em http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/FontesHTML/Mamona/CultivodaMamona_2ed/index.html

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). *Anuário Estatístico da Agroenergia*, Brasília, Brasil, 2009.

_____. *Cadeia Produtiva da Agroenergia*, volume 3, Série Agronegócios, Brasil, Brasil, janeiro de 2007.

_____. *Plano Nacional de Agroenergia: 2006-2011*, Brasília, Brasil, 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Biocombustíveis no Brasil: Realidades e Perspectivas*, Brasília, Brasil, 2007.

MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT). *Testes e Ensaios para Validação do Uso da Mistura Biodiesel B5 em Motores e Veículos*, Brasília, Brasil, 2009.

_____. *Programa Brasileiro de Biocombustíveis: Rede Brasileira de Biodiesel Probiocombustível*, Brasília, Brasil, 2002.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). *Resenha Energética Brasileira: exercício de 2009*, Brasília, Brasil, 2010a.

_____. *Boletim mensal dos combustíveis renováveis*, edição no 31 –julho de 2010, Brasília, Brasil, 2010b.

_____. *Resenha Energética Brasileira: exercício de 2008*, Brasília, Brasil, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). “Biodiesel no Brasil: resultados socioeconômicos e expectativa futura”, Brasília, Brasil, Março de 2007.

_____. *Proposta de cartilha para o Selo Combustível Social*”, Brasília, Brasil, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). *O Futuro da Indústria: Biodiesel*, Série Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – 14, Instituto Euvaldo Lodi – IEL/Núcleo Central, Brasília, Brasil, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS), *Bolsa Família*, Revista especial, março de 2010, Brasília, Brasil, 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). *Características do Emprego Formal segundo a Relação Anual de Informações Sociais – 2009*, Brasília, Brasil, 2009.

MOREIRA CARDOSO, A. “Os sindicatos: representação de interesses e ação política de capital e trabalho no Brasil”, In: AVELAR L. & CINTRA A. (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, Konrad-Adenauer Stiftung, São Paulo, Editora Unesp, 2007.

MORONI, J. “O direito à participação no Governo Lula”, *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, set./dez. 2005.

MOURA, A. (org) *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*, Vértice, São Paulo, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 1989.

NERI M. *A nova classe média: o lado brilhante dos pobres*, coordenação Marcelo Neri, FGV/IBRE, CPS, Rio de Janeiro 2010.

_____. *Miséria, desigualdades e políticas de renda: o real do Lula*, coordenação Marcelo Neri, FGV/IBRE, CPS, Rio de Janeiro, 2007

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., Brasília, 1997.

O'DONNELL, G. “Acerca del Corporativismo y la cuestión del Estado”, In: LANZARO, J. (org.), *El fin del siglo del corporativismo*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

_____. *Reflexões sobre os Estados burocrático-autoritários*, São Paulo, Vértice, 1987.

_____. *O Estado autoritário e os movimentos populares*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1980.

PANITCH, L. "Recent theorizations of Corporatism: reflections on a growth industry", In: *The British Journal of Sociology*, vol. 31, nº 2, jun., 1980.

PARENTE, E. J. *et al.*, *Biodiesel: uma aventura tecnológica num país engraçado*, Fortaleza: Tecbio, 2003.

PEDROTI, P. M. & PERDICARIS, P. "Accountability e controle social: análise da participação social no PPA 2004-2007", 2007, mimeo.

PERES J. & BELTRÃO N. "Oleaginosas para biodiesel: situação atual e potencial", In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC), *O Futuro da Indústria: Biodiesel*, Série Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – 14, Instituto Euvaldo Lodi – IEL/Núcleo Central, Brasília, DF, 2006.

PERES, T. "Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais", *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005

PETERS, G. "Governanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" *Foro Internacional*, 182, XLV, 2005.

PIERSON, P. & SKOCPOL, T. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", In: KATZNELSON I. & MILNER, H. (orgs.), *Political Science: The State of the Discipline*, New York; Washington, D.C.: Norton; American Political Science Association, 2002. Texto consultado em versão *mimeo* disponível em <[http://www. polisci.berkeley.edu /faculty/ bio/permanent/Pierson,P/Discipline.pdf](http://www.polisci.berkeley.edu/faculty/bio/permanent/Pierson,P/Discipline.pdf)>

PIERSON, P. *Politics in Time. History, institutions, and social analysis*, Princeton University Press, 2004.

_____. "Not just what, but when: timing and sequence in political processes", *Studies in American Political Development*, 14(1), 72-92, 2000.

POGREBINSCHI, T. "Participação como representação: o impacto das conferências e conselhos nacionais na formulação e execução de políticas públicas", IESP, UERJ, artigo apresentado na Secretaria Nacional de Articulação Social em Dezembro de 2010, mimeo.

PRATES, C., PIEROBON, E. & COSTA, R. *Formação do Mercado de Biodiesel no Brasil*, BNDES Setorial, Rio de Janeiro, mar. 2007.

PROJETO FOME ZERO, *Uma proposta de segurança alimentar para o Brasil*, Instituto Cidadania, Fundação Djalma Guimarães, 2001.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Articulação Social, "Participação Social no Governo Federal", apresentação realizada pelo Secretário Nacional Gerson Luiz de Almeida Silva, em dezembro de 2010, Brasília, Brasil, 2010, mimeo.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Articulação Social, "Conselhos Nacionais: dados básicos, organização, gestão atual, finalidade, composição, competências", Brasília, Brasil, 2010.

_____. Casa Civil, Grupo de Trabalho Interministerial Biodiesel. *Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal – Biodiesel como Fonte Alternativa de Energia*, Brasília, Brasil, 2007.

_____. “Biocombustíveis”, In: *Cadernos NAE*, nº.2, Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Brasília, Brasil, 2005.

PSDB. *Programa do Governo José Serra: Trabalho e Progresso para Todos*, Agosto de 2002.

PT. *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente: Um Brasil para Todos*, 2002.

REZENDE, F. *Por que as reformas administrativas falham?* Editora Fundação Getúlio Vargas, 2004.

_____. “As reformas e as transformações do Estado: o Brasil em perspectiva comparada”, In: ABRUCIO, F. L. & LOUREIRO, M. R. (orgs), *O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC*, Brasília, SEGES, 2002.

RHODES, R., BINDER, S. & ROCKMAN, B. *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006.

RIBEIRO, A. C. (org.) *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores*”, CLACSO, 2000.

RODRIGUES R. A. & ACCARINI, J. H. “Programa Brasileiro de Biodiesel”, In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE), *Biocombustíveis no Brasil: Realidades e Perspectivas*, Brasília, 2007.

RODRIGUES, R. A. “Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: uma referência para a análise da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas”. *Respblica - Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Vol. 6, No. 1, Jan/Jun., 2007.

ROUSSEF, D. “Biodiesel: o novo combustível do Brasil Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel”. Apresentação realizada em 6 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.biodiesel.gov.br/docs/ Apres_MinistraME_06-12-04.pdf. Acesso: 21 de Agosto de 2009.

SABATIER, P. & JENKINS-SMITH, H. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press, 1993.

SABATIER, P. (org.) *Theories of the policy process*, Westview, 1999.

SACHS, I. “A revolução energética do século XXI”, *Estudos Avançados* 21 (59), Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2007.

_____. “Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas”, *Estudos Avançados* 18 (51), Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2004.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.

SALLUM JR B. "Metamorfoses do estado brasileiro no final do século XX", *RBCS* Vol. 18 nº. 52 junho, 2003a.

_____. "O segundo governo FHC: um balanço crítico", *Tempo Social*, USP, 2003b.

_____. "Brasil. Las dificultades de Cardoso", *Nueva Sociedad* nº 156 - Julio-agosto, 1998.

_____. *Labirintos: dos generais à Nova República*, Hucitec, São Paulo, 1996.

SALLUM JR B. & KUGELMAS E. "Governo Lula: continuidade, avanço ou regressão?", Junho 2003. Disponível em: <http://www.acesa.com/gramsci/?id=236&page=visualizar>.

SAMUELS, D. "Brazilian Democracy under Lula and the PT". Artigo preparado para a conferência: "Constructing Democratic Governance in Latin America," The Inter-American Dialogue, Washington DC, September 28-29, 2006

SANDERS, E. "Historical Institutionalism", In: RHODES, R., BINDER, S. & ROCKMAN, B. (orgs.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006.

SANO, H. *Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro: Os Conselhos de Secretários Estaduais*, Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, FGV/EAESP, 2008.

SANTOS, L. A., "A Casa Civil e a análise de políticas públicas no governo federal do Brasil", In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

SANTOS, M. H. C., & PAIXÃO, A. L. "O Álcool combustível e a pecuária de corte: fragmentação e porosidade no Estado burocrático-autoritário", In: MOURA, A. (org.) *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*, Vértice, São Paulo, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 1989.

SANTOS, M. H. C. "Que democracia? Uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento", In *Dados*, vol. 44, nº4, 2001.

_____. *Políticas e política de uma energia alternativa: o caso do Próalcool*, Rio de Janeiro, ANPOCS, Notrya, 1993.

SCHMIDT, V. "Institutionalism", In: HAY, C., LISTER, M. & MARSH, D., *The State*, Palgrave, 2006.

SCHMITTER, P. & STRECK, W. (1985), "Preface". In: CAWSON, A. (org.), *Organized Interests and the State: studies in Meso-Corporatism*, Sage Publications, London, 1985.

SCHMITTER, P. "Still a century of corporatism?", *Review of Politics* 36(1): 7-52, 1974.

SCHNEIDER, S., SILVA, M. K. & MARQUES, P. E (orgs.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*, Porto Alegre, Ed. UFRGS 2004.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA. “Informativo Participação Social”, Maio de 2006, Brasília, Brasil, 2006.

SINGER, A. “Raízes sociais e ideológicas do Lulismo”, *Novos Estudos Cebrap*, 85, Novembro de 2009.

SIMMIE, J. *Power, Property and Corporatism*, Macmillan, London, 1981.

SIMÕES, A., “Biocombustíveis: a experiência brasileira e o desafio da consolidação do mercado internacional”, In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE), *Biocombustíveis no Brasil: Realidades e Perspectivas*, Brasília, 2007.

SIMON, H. “Bounded Rationality and Organizational Learning”, *Organization Science*, Vol. 2, No. 1, Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March, 1991.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.

SKOCPOL, T. “Bringing the State back in: strategies of analysis in current research”, In: EVANS, P., RUESCHMEYER, D. & SKOCPOL, T. (org.), *Bringing the State back in*, Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, C. “Políticas públicas: uma revisão da literatura”, In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006.

SOUZA, M. C. C. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*, Ed. Alfa-Omega, 3 ed. São Paulo, 1990.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. *Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011*, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, Brasil, 2007.

STEINMO, S. “Historical Institutionalism”, In: DELLA PORTA, D. & KEATING, M. (orgs.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

STEPAN, A. “Uma história de dois presidentes: a economia política da gestão da crise”. In: FISHLOW, A., *Democratizando o Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

TATAGIBA, L. “Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil” In: DAGNINO, E. (org), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, Paz e Terra, São Paulo, 2002.

TAVARES DE ALMEIDA, M.A. “A Política Social no Governo Lula”, *Novos Estudos* nº70, 2004.

THEODOULOU, S., & CAHN, M. (orgs). *Public policy: the essential readings*, Englewood Cliffs,: Prentice-Hall, 1995.

THEODOULOU, S. "How public policy is made", In: THEODOULOU, S., & CAHN, M., (orgs), *Public policy: the essential readings*, Englewood Cliffs,: Prentice-Hall, 1995.

THÉRET, B., "As instituições entre as estruturas e as ações", *Revista Lua Nova*, n. 58, 2003.

TILLY, C. "Why and how history matters", In: GOODIN R., REIN, M. & MORAN, M. "The Public and its policies", In: GOODIN, R., MORAN, M. & REIN, M., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006.

TILLY, C. & GOODIN, R. "It Depends" In: GOODIN, R. & TILLY, C. *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Oxford University Press, 2006.

TOMMASI E. *et al*, *La política de las políticas publicas*, BID, 2006.

TRUE, J., JONES, B. & BAUMGARTNER, F. "Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in American policymaking", In: SABATIER, P. (org.) *Theories of the policy process*, Westview, 1999.

VIEIRA, J. N., "Geopolítica dos biocombustíveis", 2009, mimeo.

WERNECK VIANNA, Luiz . "O Estado novo do PT", Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755>

_____. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*, Editora UFMG, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, 2003.

ZAHARIADIS, N. "The Multiple Streams Framework: structure, limitations, prospects". In: SABATIER, P. (org.) *Theories of the policy process*, Westview, 1999.

Discursos citados:

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. Discurso de Despedida do Senado, 14 de dezembro de 1994.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA. Discurso de Posse do presidente, 2 de janeiro de 2003.

_____. Discurso proferido na cerimônia de lançamento do Pólo de Biocombustíveis, 16 de janeiro de 2004.

_____. Discurso proferido no lançamento do PNPB, em 06 de dezembro de 2004.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da Usina de Biodiesel Soyminas, 24 de março de 2005.

_____. Discurso proferido na cerimônia de entrega do Selo Combustível Social, 17 de novembro de 2005.

_____ . Discurso proferido na inauguração da unidade de biodiesel da usina Barralcool, Barra do Bugres-MT, 21 de novembro de 2006.

_____ . Discurso proferido durante cerimônia de inauguração da Planta de Biodiesel do Grupo Bertin, 21 de agosto de 2007.

_____ . Discurso proferido na abertura do Debate-Geral da 62ª Assembléia-Geral das Nações Unidas, Nova Iorque-EUA, 25 de setembro de 2007.

_____ . Discurso proferido na cerimônia de inauguração da usina de biocombustível de Candeias e lançamento da Petrobras Biocombustíveis S.A., 29 de julho de 2008.

_____ . Discurso proferido na cerimônia de inauguração da segunda usina comercial de biodiesel da Petrobras, 20 de agosto de 2008.

ULISSES GUIMARÃES, Discurso proferido na sessão de promulgação da Constituição Federal de 1988, 5 de outubro de 1988.

APÊNDICE

Relação dos entrevistados

ÓRGÃO	ENTREVISTADO	DEPARTAMENTO	CARGO
Casa Civil	Rodrigo Augusto Rodrigues	Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais	Subchefe-Adjunto / Coordenador da Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel
	José Accarini		Assessor
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Miguel Soldatelli Rossetto	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministro
		Atualmente: Petrobrás Biocombustíveis	Presidente
	Arnoldo Anacleto de Campos	Secretaria da Agricultura Familiar	Diretor de Geração de Renda e Agregação de Valor
Minsitério de Minas e Energia	Ricardo Borges Gomide	Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis	Coordenador-Geral / Diretor-Substituto - Departamento de Combustíveis Renováveis
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Roberto Rodrigues	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ministro
		Atualmente: FGV-EESP, FIESP	Coordenador do Centro de Agronegócio da FGV-EESP, Presidente do Conselho do Agronegócio da FIESP
	José Nilton de Souza Vieira	Secretaria de Produção e Agroenergia	Assessor / Diretor-Substituto
	Alexandre Strapasson		Diretor do Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia
	Denilson Ferreira		Coordenador-Geral do Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia
Tiago Giuliani	Coordenador-Geral Substituto de Agroenergia		
Ministério da Ciência e Tecnologia	Adriano Duarte Filho	Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação	Coordenador-Geral de Tecnologias Setoriais
	Rafael Silva Menezes		Coordenador de Ações de Desenvolvimento Energético
	Eduardo Soriano		Coordenador de Tecnologias Setoriais
CONTAG	Paulo de Oliveira Poleze	Secretaria de Política Agrícola	Assessor
	Moacir Chaves Borges		Assessor
TECPAR	Bill Jorge Costa		Diretor Técnico