

Políticas de Biocombustíveis no Brasil: Imagens e Empreendedores no Processo de Definição da Agenda do Programa Nacional do Álcool – PROALCOOL

Márcio Barcelos*

Resumo: Este texto analisa o processo de construção da agenda da primeira política pública de larga escala na área de biocombustíveis no Brasil, o Programa Nacional do Álcool (PROALCOOL). É dada ênfase ao papel das ideias e à agência dos atores envolvidos. O objetivo foi rastrear o desenvolvimento de um conjunto de ideias e percepções que estabeleceram uma *policy image* na área de biocombustíveis, e estabeleceram os alicerces do que seria a experiência brasileira em políticas públicas para combustíveis renováveis. Utilizou-se a abordagem do rastreamento de processos (*process tracing*), com base em pesquisa documental, para examinar os fatores relacionados ao papel das ideias e como os agentes as mobilizaram no sentido de estabelecer o etanol como uma questão de política pública (*public policy issue*).

Palavras-chave: Ideias; Políticas Públicas; Biocombustíveis; PROALCOOL.

Biofuel Policies in Brazil: Policy Images and Policy Entrepreneurs in PROALCOOL Agenda Setting Process

Abstract: This paper analyses the agenda setting process for the first large-scale public policy in biofuels in Brazil, the National Alcohol Programa (PROALCOOL). The focus is placed on the role of ideas and the agency of actors involved at the agenda setting process. The main objective was to trace the development of a set of ideas and perceptions that established a policy image in the biofuels arena and laid the foundation for what would be the first Brazilian experience in renewables fuels public policies. The study makes use of a process tracing approach, based on documentary research, to examine factors related to the role of ideas and agents mobilization towards establishing ethanol as a public policy issue.

Key Words: Agenda setting; Policy Images; Policy Entrepreneurs; Biofuels Policy; PROALCOOL.

Introdução

O Brasil é um dos países com maior *expertise* em termos de políticas públicas de biocombustíveis. Este artigo analisa a construção do Programa Nacional do Álcool (PROALCOOL) no Brasil, com base no rastreamento do processo de construção do etanol como alternativa de política pública. A discussão aqui desenvolvida representa o recorte de um esforço de análise mais amplo sobre a construção das políticas de biocombustíveis no Brasil a partir da abordagem metodológica do rastreamento de processos (*process tracing*)¹. Tomando como base este enfoque metodológico (BEACH e PEDERSEN, 2013; BENNETT e CHECKEL, 2015), buscou-se traçar o desenvolvimento de ideias, crenças e percepções que deram origem a uma “imagem política” (*policy image*) que estabeleceu os alicerces da política brasileira de biocombustíveis, representada pelo programa PROALCOOL.

* Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, professor do Curso de Gestão Pública e do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Pelotas.

¹ O artigo é uma versão adaptada do capítulo VI da tese de doutorado do autor, intitulada “Ideias, Agendas e Políticas Públicas: um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil” (BARCELOS, 2015)

A análise aqui desenvolvida toma como ponto de partida a dimensão dos imperativos cognitivos e normativos (CÔRTEZ e LIMA, 2012) e sua influência nos processos de políticas públicas, analisando o processo de construção de uma das primeiras políticas públicas em larga escala para a produção de biocombustíveis no mundo. Desde a década de 1970 a experiência brasileira em políticas de biocombustíveis se consolidou como uma das mais importantes no planeta graças à implementação do PROALCOOL. Este artigo, portanto, investiga a trajetória das ideias que estiveram na origem e que deram suporte e sustentação a esta política pública, bem como os atores que “carregaram” tais ideias e como fizeram para influenciar nos processos de construção das políticas.

1 Abordagem teórico-metodológica: ideias, agendas e *process tracing*

Do ponto de vista teórico parte-se do pressuposto de que as ideias importam para a compreensão da construção de políticas públicas. Este ponto de partida, eminentemente sociológico, entende que ideias e agência humana estão intimamente interligadas. Max Weber é um dos autores que dão mais forte ênfase ao papel de imperativos cognitivos e normativos nas dinâmicas sociais. O núcleo da abordagem weberiana repousa na ação social com sentido, ou seja, aquele tipo de ação onde o agente se orienta a partir de significados construídos intersubjetivamente. As ideias, assim, constituem “*imagens do mundo que, como manobristas de linha de trem, determinam os trilhos pelos quais a ação é impulsionada pela dinâmica dos interesses.*” (WEBER, 1981, p. 280). Articula-se assim a dimensão subjetiva daquilo que faz sentido para os agentes, com a dimensão dos interesses e do cálculo utilitário, conforme expresso na famosa fórmula weberiana segundo a qual “*as ideias são as asas espirituais dos interesses.*” (GIGANTE, 2010).

Nesse sentido, busca-se aqui articular uma perspectiva de análise do mundo social e sua utilização para a compreensão de processos de políticas públicas, a partir da consideração de que ideias, crenças e visões de mundo importam para tal compreensão. Grosso modo, trata-se de articular a Sociologia à Análise de Políticas Públicas a partir do foco no papel das ideias. Se as políticas públicas são vistas como processos sociais, trata-se de levar em conta como e onde as pessoas constroem suas imagens e percepções sobre o mundo, e como essas imagens e percepções dão forma e contornos às preferências e, por decorrência, às ações e estratégias no sentido de influenciar nos processos políticos (STONE, 1997).

Essa perspectiva anima o que tem sido definido como “virada ideacional” na literatura especializada sobre políticas públicas (PERISSINOTTO e STUMM, 2017). Uma vez que o pressuposto teórico-analítico mais básico a orientar esse estudo é o de que “as

ideias importam”, a dimensão dos “imperativos cognitivos” (cf. CÔRTEZ, 2012; 2013) é articulada à dimensão institucional, no sentido de entender a construção da área de política pública e sua agenda. Um segundo pressuposto básico é o de que, para entender a “construção de políticas públicas” é necessário o exame da dinâmica da agenda. Muito mais do que simplesmente “formação da agenda”, trata-se de analisar como se dão as idas e vindas, entradas e saídas de questões do foco de atenção dos atores que participam do subsistema. E mais: o caminho que vai da agenda do subsistema de política pública à agenda governamental e aos tomadores de decisão de alto nível, situados “fora” da arena da área de política pública.

A definição adotada nesse trabalho para o conceito “agenda” baseia-se na definição de Kingdon (2011). Uma agenda, seja de um governo, da mídia, de um presidente, de um conselho de política pública ou de qualquer outro ator envolvido em algum processo político, é constituída das questões que aquele ator em especial está prestando séria atenção em determinado momento do tempo. Uma agenda governamental é definida como “... *alista de assuntos e problemas aos quais os tomadores de decisão no governo e as pessoas em torno estão prestando séria atenção em um dado momento do tempo.*” (KINGDON, 2011, p. 03). Tal definição carrega um pressuposto subjacente que precisa ser destacado: “questões” e “problemas” não estão dados, são construídos através de complexos processos que envolvem interesses, crenças, visões de mundo e percepções em relação aos mais variados aspectos da vida social. Nesse sentido, as abordagens sobre formação de agenda levam em conta o papel das ideias, do conhecimento, da argumentação e do discurso nos processos que dão origem às políticas públicas: “... *problemas e questões não são auto-evidentes. Não estão dados, são construídos. É preciso considerar os processos através dos quais as pessoas definem algo como um problema.*” (IDEM, p. 90).

Do ponto de vista metodológico este estudo toma como ponto de partida a observação de Majone (2006, p. 228), de que o estudo sobre processos de formação de agenda tem a ver com “*traçar a trajetória causal através da qual os temas públicos viajam até que se tornem temas inseridos na agenda dos governos.*” Nesse sentido, utiliza-se a abordagem metodológica do *process tracing*, com o objetivo de identificar a cadeia causal que conecta a dimensão explicativa – ideias, crenças e visões de mundo – ao fenômeno a ser analisado – a agenda da área de biocombustíveis no Brasil e o programa PROALCOOL.

A abordagem metodológica do *process tracing* tem sido apontada como apropriada para o exame de “... *ideational explanations and theories of political decision-making*” (JACOBS, 2015). De acordo com o autor, tal perspectiva permite o foco em processos causais, considerando tanto as estruturas cognitivas quanto as escolhas dos agentes na sua tomada de decisão. Esta perspectiva mostra-se também propícia como estratégia metodológica para a análise de um caso histórico onde o objetivo é analisar a cadeia de eventos que leva de um conjunto de situações a determinado resultado. Nesse sentido adota-se aqui o enfoque definido por Beach e Pedersen (2013) como *explained outcome process-tracing*, onde se atenta para “... *to craft a minimally sufficient explanation of a puzzling outcome in a specific historical case*” (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 3)

A fonte de dados empíricos foi construída com base em pesquisa documental. Como fontes de dados foram utilizadas publicações oficiais disponíveis nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Também foram analisados estudos que exploraram a história das políticas de bioenergia no Brasil. A principal fonte de informações foi o banco de documentos oficiais disponibilizado pelo *Latin American Microform Project (LAMP)*², vinculado ao *Center for Research Libraries (CRL)*, consórcio internacional que disponibiliza documentos oficiais de vários países. Por meio do projeto LAMP foram digitalizadas séries de publicações oficiais produzidas pelo Poder Executivo no Brasil entre os anos de 1921 e 1993, como discursos, relatórios e mensagens presidenciais, relatórios ministeriais e transcrições de audiências. Além dos documentos oficiais disponibilizados no repositório do projeto LAMP, também foram analisados relatórios e documentos de acesso público disponibilizados tanto na internet quanto para consulta física nos arquivos dos seguintes órgãos governamentais: Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Agricultura (MAPA), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Também foram consultadas outras fontes, como a extensa literatura (livros, artigos científicos, teses e dissertações) sobre o PROALCOOL e o processo de implementação desta política pública.

2 Os agentes e as ideias: a ação de um *policy entrepreneur* e a “questão álcool-motor”

No ano de 1925 foi promovido um evento intitulado “O Alcool como Combustível Industrial do Brasil”, organizado pelo professor da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, engenheiro Ernesto Lopes da Fonseca Costa. O objetivo do evento era apresentar à elite

² <https://www.crl.edu/programs/lamp>

industrial do país as possibilidades de desenvolvimento de novas rotas tecnológicas para a produção de combustíveis que não dependessem do petróleo (SANTOS, 1993). Essa conferência, realizada na capital do país à época, é considerada como uma das primeiras ações estratégicas no sentido de difundir a questão do “álcool-motor” como alternativa viável de política energética no país (TÁVORA, 2011).

Na cadeia de eventos aqui reconstituída, o ponto central a ser destacado é que as concepções voltadas ao desenvolvimento tecnológico nacional, articuladas a um ideário nacionalista estiveram na base da constituição da questão dos biocombustíveis no Brasil. Ainda em 1921, durante o governo de Epitácio Pessoa, foi constituída a Estação Experimental de Combustíveis e Minérios (EECM). O primeiro diretor desse órgão, que tinha a função de produzir pesquisas aplicadas sobre combustíveis e minérios foi Ernesto Lopes da Fonseca Costa. O engenheiro Fonseca Costa era oriundo de uma família com fortes influências nacionalistas. Seu tio, Ildefonso Simões Lopes, participara ativamente da construção do Decreto Nº 15211 de 1921, que determinava que as riquezas minerais brasileiras deveriam ficar sob controle do Estado brasileiro, sem a intervenção das grandes empresas estrangeiras do setor.

Fonseca Costa, nesse sentido, pode ser descrito como um *policy entrepreneur*, dado seu envolvimento em construir e “vender” a ideia do etanol como combustível viável. Atuou ativamente no sentido de chamar a atenção dos tomadores de decisão no âmbito do Governo Federal, ainda na República Velha, para a questão das alternativas aos combustíveis que tinham o petróleo como matéria-prima. Com a Revolução de 1930 a ascensão de um grupo político que tinha na industrialização um de seus principais pilares, torna-se conselheiro próximo de Getúlio Vargas em questões relacionadas à tecnologia da energia. Ainda na década de 1920 Fonseca Costa já havia construído uma ampla rede de contatos com jovens que compartilhavam ideias nacionalistas. Tratava-se de um grupo de cientistas, engenheiros, geólogos e intelectuais formados nos melhores centros de ensino e pesquisa da época, como a Escola de Engenharia e Minas de Ouro Preto, as escolas politécnicas, do Rio de Janeiro e de São Paulo, bem como instituições como a Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (SCHWARTZMAN e CASTRO, 1982).

Com a descoberta da primeira jazida de petróleo viável economicamente, em 1939, no município de Lobato, no Recôncavo Baiano, seguida da disputa em torno da questão do

petróleo ao longo da década de 1940 e com a criação da Petrobrás em 1953, a “questão álcool-motor” ficou latente. Entretanto, não se extinguiu um conjunto de atores, particularmente especialistas, e ideias favoráveis à participação do Estado na promoção de políticas de incentivo à busca por alternativas energéticas. Além disso, estava estabelecida um padrão em relação ao debate e formulação de políticas de bioenergia, assim como era em toda a área de energia: envolvia atores dotados de alta *expertise* técnica e científica. Sob a liderança de Fonseca Costa o Instituto Nacional de Tecnologia (INT) se consolidou como centro de pesquisa, ao mesmo tempo em que prestava consultorias à indústria.

A habilidade de Fonseca Costa em conectar atores, em construir redes de especialistas, tanto de dentro do governo como em universidades e centros de pesquisa, foi decisiva para imprimir uma determinada configuração institucional à trajetória do álcool combustível no Brasil. Sua atuação em rede com outros especialistas tornou o álcool combustível uma alternativa que passou a ser considerada viável para ser incluída na matriz energética brasileira. Conforme destaca Kingdon (2011), empreendedores de políticas públicas não são “super-humanos” capazes de controlar processos de formação ou mudança em agendas de política pública. Entretanto, sua compreensão da importância das ideias no processo político e a habilidade de articulação com outros atores potencializam as possibilidades de uma questão ser colocada na agenda.

3 As ideias e a dimensão institucional: da “questão álcool-motor” ao etanol como alternativa de política pública

O longo processo desencadeado desde a década de 1920, com os estudos sobre o álcool-motor, resultou em uma concepção que sustentava que o etanol de cana-de-açúcar seria o biocombustível mais adequado para as necessidades econômicas, estratégicas e de desenvolvimento industrial no Brasil. O ideário nacionalista e sua ênfase na industrialização do Brasil, que animava um *policy entrepreneur* como Fonseca Costa e a rede formada por engenheiros, cientistas e intelectuais, na qual ele ocupava lugar central, destacava a necessidade de se buscar fontes alternativas ao petróleo. Considerado o primeiro líder técnico e político, e “*sistematizador da pesquisa tecnológica no Brasil*” (MCT, 2004, p. 10) Fonseca Costa seria o fundador e primeiro presidente da Comissão de Estudos sobre o Alcool-Motor, ainda em 1931. Esta comissão reunia técnicos dos ministérios da Fazenda, do Trabalho e da Agricultura.

Por sua vez o Instituto Nacional de Tecnologia (INT) ganhou maior estrutura e importância a partir de sua vinculação, em 1934, ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Esse Ministério era um dos mais importantes do Governo, tendo sido definido

por Lindolfo Collor como “o ministério da Revolução” (CPDOC/FGV, 2001). As funções relativas a desenvolvimento industrial e políticas de desenvolvimento tecnológico, que anteriormente eram de competência do Ministério da Agricultura, foram transferidas para a pasta do Trabalho, Indústria e Comércio (INT, 2006). Os ministros do período 1934 a 1937, Joaquim Pedro Salgado Filho e Agamenon Magalhães compartilhavam das ideias relativas à importância do papel do Estado no desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro.

Constituíam-se dessa forma um conjunto de ideias que formava uma “imagem” sobre o que deveria ser a política de biocombustíveis no Brasil. A maneira como uma política pública é entendida e discutida constitui sua imagem (BAUMGARTNER e JONES, 2009). Nesse sentido, se consolidou ao longo das décadas de 1930 e 1940 a percepção do etanol como a melhor alternativa de biocombustível para o Brasil. Esta imagem, por sua vez, sustentava um *policy subsystem* formado pelos atores que participavam da área setorial. Nos anos iniciais da década de 1970 o subsistema da área de biocombustíveis era composto por atores ligados à alta burocracia federal, centros de pesquisa como o INT, EMBRAPA e universidades, além de instituições e atores vinculados à agroindústria sucroalcooleira e à indústria automotiva brasileira.

No início da década de 1970, portanto, estava estabelecido não apenas o etanol, mas um conjunto de ideias sobre sua viabilização a partir de políticas governamentais. No que diz respeito aos espaços institucionais, o principal *locus* de discussão sobre a construção de uma política pública de suporte ao etanol de cana-de-açúcar foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico, ligado diretamente ao Gabinete do Presidente da República. Análises sobre o programa PROALCOOL que deram ênfase às articulações de interesses entre os atores que participaram do processo de construção da política pública (SANTOS, 1993; PEDROTI, 2011; TAVORA, 2011) destacam que a discussão no Conselho de Desenvolvimento Econômico envolveu um número reduzido de atores. Duas instituições governamentais tiveram participação central na construção do desenho da política: o Ministério da Indústria e Comércio (MIC) e o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). Além destes atores governamentais outros dois atores coletivos da esfera societal tiveram participação destacada: A Cooperativa Fluminense de Produtores de Açúcar e Alcool (COOPERFLU) e a Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo (COOPERSUCAR).

Embora o etanol estivesse consolidado como alternativa de política pública, existiram conflitos relativos à questão açúcar *versus* álcool. No processo de construção do PROALCOOL houve um embate entre o Ministério da Indústria e Comércio e o Instituto do Açúcar e do Álcool. Este embate se estendeu por mais de um ano, entre o início de 1974 e meados de 1975 (SANTOS, 1993). No MIC predominava uma visão de desenvolvimento industrial, segundo a qual a cana-de-açúcar deveria ser produzida principalmente para a produção de álcool. Defendiam que o Brasil adotasse um percentual de mistura no combustível brasileiro que chegasse até a 25% de etanol. Já no IAA predominava uma visão de que a produção de açúcar deveria ter prioridade. Assim, defendia-se um percentual de mistura de no máximo 10% de álcool à gasolina na composição do combustível brasileiro. Esta posição era a da COOPERFLU, cuja prioridade era a produção de açúcar. Já a COOPERSUCAR, que desde a década de 1960 desenvolvera pesquisas e *expertise* técnica na produção de álcool anidro³, compartilhava da posição do MIC, priorizando a produção de etanol.

No fim prevaleceu a posição do Ministério da Indústria e Comércio, principalmente depois que o presidente Geisel encampou as posições do MIC, que favoreciam a produção de etanol. Decisiva para esta tomada de posição do presidente foi sua visita ao Centro Técnico da Aeronáutica (CTA) em março de 1975, durante a qual se impressionou com os projetos em andamento para o desenvolvimento do álcool combustível. Em julho de 1975, o Presidente assinava um decreto cuja minuta havia sido produzida pelo MIC. O Decreto nº 75.966 dava forte ênfase à produção de álcool anidro carburante e estabelecia que o Ministro de Estado das Minas e Energia deveria participar das decisões do Conselho de Desenvolvimento Econômico “... relativas às políticas de produção e comercialização de álcool anidro carburante.” (BRASIL, 1975). Até então o Ministério de Minas e Energia tivera participação secundária nos debates. Sua entrada em cena reforçou as posições do Ministério da Indústria e Comércio, dado o embasamento técnico construído após décadas de contato e suporte à pesquisa e desenvolvimento de combustíveis alternativos aos de origem fóssil.

Em 14 de novembro de 1975, era publicado o Decreto nº 76.593, que “*Institui o Programa Nacional do Álcool (...) visando ao atendimento das necessidades do mercado interno e externo e da política de combustíveis automotivos.*” (BRASIL, 1975). O decreto que instituiu o PROALCOOL definia que seis órgãos governamentais seriam responsáveis

³ O etanol anidro é utilizado para ser misturado à gasolina. Já o etanol hidratado é o etanol comum, vendido em postos de combustíveis. A diferença diz respeito à quantidade de água presente em cada um. O anidro é etanol puro (“anidro”, do grego “sem água”), enquanto o hidratado possui entre 95,1% e 96% de etanol, o restante sendo composto de água. O primeiro é utilizado para baratear os custos dos combustíveis e diminuir a emissão de poluentes, enquanto o segundo é utilizado somente no Brasil, a partir do PROALCOOL.

por implementá-lo: Os ministérios da Fazenda, Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Interior e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Além disso, instituiu a Comissão Nacional do Alcool, composta por representantes dos órgãos responsáveis pela implementação do programa e presidida pelo Secretário Executivo do Ministério da Indústria e Comércio.

4 A dimensão institucional e a janela de oportunidades: o proalcool como política pública

As ideias que sustentavam o etanol como alternativa de política pública se estabeleceram ao longo de um processo que ganhou força a partir da década de 1930. O professor Fonseca Costa, atuando como *policy entrepreneur*, à frente do Instituto Nacional de Tecnologia e como *adviser* para assuntos de tecnologia junto a Getúlio Vargas, teve sucesso em constituir uma ampla rede em torno da questão do “álcool-motor”. Na virada da década de 1960 para a de 1970 se constituem as condições, do ponto de vista institucional, para a estruturação de uma política pública voltada ao etanol, conforme se discutiu no capítulo anterior.

O Poder Executivo, na figura do Presidente Geisel, teve papel importante no processo de definição da agenda. O presidente Geisel como “definidor de agenda” – *agenda setter-in-chief* conforme termo utilizado por Rutledge e Price (2014) – ficou claro no momento em que um novo aumento dos preços do petróleo nos mercados internacionais foi anunciado, em agosto de 1975, quando da ocorrência de dois eventos subsequentes. O primeiro foi uma reunião no Palácio do Planalto com os ministros de Minas e Energia (MME), Indústria e Comércio (MIC), Agricultura (MA), além do Ministro Chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva. Nesta reunião foram discutidos e estabelecidos critérios que viabilizassem tão rápido quanto possível a produção de combustíveis que substituíssem o petróleo, dada a urgência da necessidade de reduzir as importações. O segundo evento foi a definição de um Grupo de Trabalho interministerial composto por representantes do MME, MIC, MA e Secretaria do Planejamento, com o objetivo de buscar alternativas para aumentar a produção de álcool. Este grupo de trabalho foi montado por ordem direta do Conselho de Desenvolvimento Econômico, que era presidido por Geisel (SANTOS, 1993; PEDROTI, 2011).

As deliberações relativas à construção de uma política de bioenergia ocorreram

dentro do Grupo de Trabalho definido por Geisel. Tratava-se de uma arena constituída no interior das estruturas burocráticas de governo, insulada da participação da sociedade. Isto, no entanto, não impediu ações de *lobby* por parte de atores ligados ao empresariado, conforme relatado por Santos (1993), Pedroti (2011), Tavora (2013) e outros. A literatura tem destacado que as políticas públicas de biocombustíveis no Brasil foram construídas no âmbito de arranjos corporativistas de representação de interesses (PAULILLO *et all*, 2007; PAULILLO *et all* 2006; SHIKIDA *et all*, 2004; SAES, 1995). Como consequência do momento político e social no contexto do Regime Militar nos anos 1970, e das tentativas de distensão levadas a cabo por Geisel, constituiu-se um arranjo institucional no qual algumas – ainda que pouquíssimas – organizações de interesse na esfera societal tiveram condições de estabelecer relação com as agências do Estado. As análises citadas acima concordam em sustentar que o setor de biocombustíveis se fundou a partir do *lobby* de um reduzido número de atores com capacidade de organização, recursos e possibilidades de acessar conhecimentos técnicos e especializados no sentido de influenciar na tomada de decisões. Estas decisões seriam tomadas “... a partir de relações ou concertos estratégicos entre alguns poucos grupos de interesse e o Estado.” (PAULILLO *et all*, 2007, p. 535).

Na abordagem da Teoria dos Fluxos Múltiplos empreendedores de política pública habilidosos exploram janelas de oportunidade com o objetivo de colocar suas questões na agenda. Estes momentos chave são caracterizados pela confluência entre os três “fluxos”: 1) um problema reconhecido como tal pelos tomadores de decisão, 2) uma solução apontada como a mais adequada e 3) a vontade política em adotar esta solução para resolver aquele problema. Janelas de oportunidade abrem quando há a troca de governo (ou mudanças profundas na administração) ou quando uma questão captura a atenção dos tomadores de decisão devido a “eventos focais” (*focusing events*) de grandes proporções, que podem abalar as estruturas políticas (KINGDON, 2011; ZAHARIADIS, 2007). No primeiro caso, de mudanças no ambiente macropolítico, abrem-se possibilidades para que novos atores passem a participar das discussões e debates sobre políticas públicas. Isso, por sua vez, cria condições para que novas ideias sejam consideradas na discussão, ganhem espaço e se convertam em questões efetivas de política pública. Já no caso dos eventos focais, catástrofes, crises, acidentes e outras ocorrências de grande impacto podem fazer com que novas percepções sejam consideradas para tratar dos problemas, e nesse sentido, novas questões podem ser colocadas na agenda, ocasionando mudanças e interrupções no equilíbrio do *status quo* (KINGDON, 2011; BIRKLAND, 1998). Eventos focais são acontecimentos que estão além do controle dos tomadores de decisão em um governo.

Grandes acidentes, desastres naturais, crises do petróleo são exemplos de eventos deste tipo (BIRKLAND, 1998, 2006). O impacto destes episódios sobre as ideias predominantes em um subsistema pode fazer com que elas percam força, possibilitando assim o surgimento de novas concepções de política pública (MONDOU, SKOGSTAD e HOULE, 2014; KINGDON, 2011; BAUMGARTNER e JONES, 2009).

O primeiro choque do petróleo, em 1973, pode ser considerado um evento focal (BIRKLAND, 2006; KINGDON, 2011) que criou possibilidades para que as ideias relativas ao etanol recebessem a atenção governamental, entrando assim na agenda de decisão. A crise do petróleo teve efeitos desastrosos nos números da balança comercial brasileira. O país importava 85% de todo o petróleo que consumia. A subida do preço do barril fez com que o país gastasse com importação de petróleo quase 50% do total de todas as importações (EMBRAPA, 2006). O preço médio do barril de petróleo passara de US\$ 3,88, em 1973, para US\$ 12,55, em 1974, um aumento de 223,5%. O gasto brasileiro com a importação de petróleo e derivados passou de US\$ 750 milhões, em 1973, para US\$ 4,1 bilhões, em 1974, um aumento de quase 450% em apenas um ano. O aumento exponencial desses gastos acaba configurando o que Kingdon (2011) define como “indicadores”, ou seja, números que chamam a atenção para determinada situação, fazendo com que ela seja considerada como problemática, exigindo soluções por parte dos tomadores de decisão. Nesse sentido, o etanol figurava como uma solução que há muito estava construída.

Considerações finais

Este artigo procurou demonstrar, utilizando a abordagem *process tracing*, que o etanol enquanto alternativa para a matriz energética brasileira permaneceu como uma ideia em construção desde o período do governo Vargas, e que a abertura de uma janela de oportunidades oportunizou o estabelecimento da “alternativa etanol” como única opção de política pública para a área de biocombustíveis. A confluência entre uma situação percebida como problemática (crise do petróleo), a existência de vontade política (por parte do governo Geisel) e uma “solução” construída como a mais adequada (etanol) deu condições para a implementação do programa PROALCOOL, criando as condições para o estabelecimento de um monopólio de política pública na área.

Ao longo do período analisado há a descoberta das primeiras jazidas de petróleo no

Brasil, a campanha “o petróleo é nosso”, a criação da PETROBRÁS e a descoberta da Bacia de Campos como a região petrolífera mais importante do Brasil. Entretanto, os atores envolvidos na tecnologia do etanol, sob a liderança do professor Fonseca Costa, articulados em espaços como o Instituto Nacional de Tecnologia (INT) e o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), mesmo após a morte do professor mantiveram a questão “viva” na agenda da área de energia no país. Sua efetiva transformação em política pública, entretanto, dependeria de condições “externas” ao setor de energia.

O evento focal representado pela crise do petróleo de 1973 criou uma oportunidade única para a agroindústria do álcool da região sudeste se tornasse também produtora de etanol combustível. Os empreendedores de política pública ligados à área de tecnologia da energia já haviam construído a “alternativa etanol”, e esta ideia se articulava plenamente com os interesses da indústria canavieira. Afinal, desde meados da década de 1930 o setor açucareiro já transformava açúcar em álcool anidro, misturando-o à gasolina. Assim, era factível a combinação entre “*os interesses ligados ao açúcar, poderosos e bem entrincheirados, aos interesses igualmente influentes ligados ao petróleo – automóveis e transportes.*” (NITSCH, 1991, p. 124).

As ideias e concepções em relação ao etanol de cana-de-açúcar, tendo sido construídas desde meados da década de 1920, estavam plenamente amadurecidas para sustentarem a imagem de política pública defendida pelo setor agroindustrial. Imagens e espaços institucionais interagem entre si para que uma questão entre e se mantenha na agenda, e nesses processos o papel dos empreendedores foi central. A ênfase na dimensão das imagens e dos espaços institucionais, bem como na ação de empreendedores de política pública explorando uma janela de oportunidade permite a compreensão da formação da agenda da área de biocombustíveis. A escolha pela “alternativa etanol” em detrimento de alternativas voltadas ao transporte público, como o biodiesel, mesmo que esta última representasse um mercado ainda mais amplo e com maiores possibilidades de desenvolvimento de uma cadeia produtiva⁴.

Observa-se, portanto, que a janela de oportunidade aberta com a crise do petróleo permitiu a entrada na agenda de uma alternativa alicerçada em ideias voltadas ao transporte privado de passageiros, tendo o Brasil, “... *diferente de outros países do mundo, escolhido*

⁴ Em análise do programa PROALCOOL no contexto da estratégia energética brasileira Nitsch (1991, p. 126) destaca que “*Uma vez que apenas os motores de ciclo Otto de carros de passeio e caminhões leves podiam ser movidos a álcool, enquanto ônibus e caminhões de carga rodavam inteiramente a óleo diesel de petróleo, as necessidades a serem atendidas pelo PROALCOOL não eram assim tão “básicas”.*” (NITSCH, 1991, p. 126).

subsidiar o automóvel particular ao invés de taxá-lo, à custa de outras necessidades, como o transporte público.” (NITSCH, 1991, p. 129). Quando estas ideias se transformam em política pública, com a implementação do PROALCOOL, a janela de oportunidades para a entrada de outras alternativas já havia fechado. O monopólio de política pública se constituiu e, mesmo com a queda dos preços do petróleo ao longo da década de 1980, o etanol permaneceu como a alternativa de biocombustível brasileira.

Um conjunto de ideias e interesses convergiram em torno de uma alternativa já construída, por empreendedores de política pública especialistas nas áreas de tecnologia e de energia, ao longo dos anos 1920 e 1930. A percepção de que o Brasil deveria desenvolver tecnologias que permitissem à indústria nacional a exploração das matérias-primas abundantes de que o país dispunha estivera na base das primeiras experiências de produção de álcool-combustível. As ideias de inovação e desenvolvimento tecnológico se articulam à dimensão econômica que domina a agenda macropolítica na década de 1970, a partir do declínio do “milagre brasileiro” e das primeiras crises do petróleo

Referências

- BARCELOS, M. *Ideias, agendas e políticas públicas: um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós Graduação em Sociologia, Tese de Doutorado, 2015.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2nd ed. 2009.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. *Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.
- BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press. 2015.
- BIRKLAND, T. *An Introduction to the Policy Process*. New York: M. E. Sharpe, Inc. 2005.
- COPERSUCAR. *Manual de Controle Químico da fabricação de açúcar*. Piracicaba: Copersucar, 1987.
- CORTES, S.M.V. Contribuições teóricas e à pesquisa empírica da Sociologia às políticas públicas. *Revista Brasileira de Sociologia*, Vol. 1, Nº 1, pp. 35-56, 2013.
- CORTES, S.M.V.; LIMA, L. A contribuição da Sociologia para a Análise de Políticas Públicas. *Lua Nova*, Vol. 87, 2012.
- FLEXOR, G. A conturbada trajetória do álcool combustível no Brasil e seus desafios atuais. *Artigos Mensais do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura*, Nº 02, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Junho de 2007.

Políticas de Biocombustíveis no Brasil: Imagens e Empreendedores no Processo de Definição da Agenda do Programa Nacional do Álcool – PROALCOOL
Márcio Barcelos

FLIGSTEIN, N. Institutional entrepreneurs and cultural frames: the case of the European Union's single Market program. *European Societies*, vol. 3, nº 3, 2001, pp. 261-287.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Biocombustíveis. *Cadernos FGV Projetos*. Novembro, ano 3, Nº 07, 2008.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. O Biodiesel e sua Contribuição ao Desenvolvimento Brasileiro. *Cadernos FGV Projetos*. Outubro, ano 5, Nº 18, 2010.

GIGANTE, L. C. *As Ideias: "asas espirituais do interesse". Um estudo da Sociologia Política de Max Weber*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP, 2010.

JACOBS, A. M. Process Tracing the Effects of Ideas. In: BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. (Orgs.) *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press. 2015.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Longman Classics in Political Science, Updated Second Edition, Washington, 2011. FLEXOR, 2007

MELLO, F. O. T. *As metamorfoses da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista: da regulação estatal para a desregulamentação*. São Carlos, Engenharia de Produção/UFSCar, Dissertação de Mestrado, 2004 MENEGUETTI, 1999

MELO, F. H.; PELIN, E. R. *As soluções energéticas e a economia brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1984.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, nº 2, 1983, pp. 340-363.

MONDOU, M.; SKOGSTAD, G.; HOULE, D. Policy image resilience, multidimensionality and policy image management: a study of US Biofuel Policy. *Journal of Public Policy*. Vol. 34, nº 1, 2014, pp. 155-180.

NITSCH, M. O Programa de Biocombustíveis PROALCOOL e no Contexto da Estratégia Energética Brasileira. *Revista de Economia Política*, vol. 11, nº 2 (42), abril/junho/1991.

PAULILLO, L. F.; MELLO, F. O. T.; VIAN, C. E. F. Análise da competitividade das cadeias de agroenergia no Brasil. In: BUAINAIN, A. M.; BATALHA, M. O. (Coord.). *Análise da competitividade das cadeias agroindustriais brasileiras*. São Carlos: DEPUFSCAR/IE-UNICAMP, fev. 2006. 119 p. (Projeto MAPA/IICA).

PAULILLO, L. F.; VIAN, C. E. F.; SHIKIDA, P. F.; MELLO, F. T. Álcool Combustível e Biodiesel no Brasil: *Quo Vadis? RER*, vol. 45, nº 03, pp. 531-565, julho-setembro/2007.

PEDROTI, P. M. *Entre a Estrutura Institucional e a Conjuntura Política: O Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB) e a Combinação Inclusão Social – Participação*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Tese de Doutorado, 2011. BRASIL, 1975

PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. G. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 25, nº 64, 2017, pp. 121-148.

PEZZO, C. R.; AMARAL, W. A. N. O papel do Brasil no mercado internacional de combustíveis. *Revista USP*. São Paulo, nº 75, 2007, pp. 18-31.

POWELL, W. W.; DiMAGGIO, P. J. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, vol. 48, nº 2, 1983, pp. 147-160.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Paul Sabatier (org.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO, Westview Press, 2ª Ed, 2007, pp. 189-221.

SAES, M. S. M. *A racionalidade econômica da regulamentação no mercado brasileiro de café*. São

Paulo, 1995. 166p. Tese (Doutorado) – FEA/USP.

SANTOS, M. H. C. *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso PROALCOOL*. Rio de Janeiro: Notrya, 1993

SHIKIDA, P. F. A. A evolução diferenciada da agroindústria canavieira no Brasil de 1975 a 1995. Piracicaba, 1999. 191p. Doutorado – ESALQ/USP

SHIKIDA, P. F. A.; MORAES, M. A. D. de; ALVES, L. R. A. Agroindústria canavieira do Brasil: intervencionismo, desregulamentação e neocorporatismo. *Revista de Economia e Agronegócio*, Viçosa (MG), v.2, n.3, p.361-382, jul./set. 2004.

SHIKIDA, P. F. A.; PEROSA, B. B. Álcool Combustível no Brasil e *Path Dependence*. *Revista Economia e Sociologia Rural*, vol. 50, nº 2, 2012, pp. 243-263.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006.

STONE, D. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company, 1997

TÁVORA, F. L. *História e Economia dos Biocombustíveis no Brasil*. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Texto para Discussão Nº 89, Abril de 2011.

VIZENTINI, P. G. F. . Política Externa e Desenvolvimento no Regime Militar. *Princípios*, São Paulo, n.51, p. 56-65, 1998.

WEBER, M. The Social Psychology of World Religions. IN: H. H. Gerth & C. W. Mills (eds.) *From Max Weber*. Essays in Sociology. Oxford: Oxford University Press, 1981.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview, 2007. p. 65-92.