

39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT 30 – Políticas Públicas

Uma Política Social na Área de Biocombustíveis? A Trajetória do Programa Nacional de
Produção de Biodiesel (PNPB)

Márcio Barcelos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Caxambu – Setembro de 2015

INTRODUÇÃO

Este *paper* tem como objetivo central a análise do processo de construção do Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB) e a construção de uma dimensão de política social no âmbito desse programa¹. Esta política pública, implementada no ano de 2005, trazia em seu desenho um forte viés de política social, com uma nítida ênfase na inclusão social e na geração de emprego e renda para populações pobres do meio rural (BRASIL, 2005). A inclusão da agricultura familiar na complexa cadeia produtiva de produção de um biocombustível foi definida como a construção da “questão social” nas políticas de bioenergia no Brasil, algo inédito na área setorial (PEDROTTI, 2010).

A experiência brasileira em biocombustíveis resumia-se ao etanol de cana-de-açúcar. Através do impulso da ação governamental com o programa PROALCOOL, ainda na década de 1970, foi possível estabelecer um amplo mercado e uma complexa cadeia de suprimentos para este tipo de biocombustível. O Brasil tornou-se um dos maiores produtores mundiais de combustíveis renováveis, e desenvolveu uma *expertise* técnica na área que o coloca no nível dos países industrialmente mais avançados. Ao mesmo tempo, ao longo da década de 1970 constituiu-se uma área setorial específica voltada para a questão dos biocombustíveis, no sentido de um *policy subsystem* (cf. BAUMGARTNER e JONES, 2009, SABATIER e WEIBLE, 2007). Neste subsistema predominaram, desde a sua fundação, ideias e concepções ligadas à economia e indústria. De acordo com tais ideias e percepções, as políticas públicas da área deveriam ser orientadas para o desenvolvimento da agroindústria canavieira, pela construção de uma cadeia produtiva capaz de suprir as demandas do setor automotivo e, por fim, tornar o país menos dependente dos combustíveis fósseis e das flutuações de preço dos mercados internacionais.

Ao longo dos anos 1990 e início dos 2000 ocorreram mudanças na área, e novas ideias e percepções foram construídas e passaram a fazer parte do subsistema de política pública. As ideias que sustentaram o *status quo*² passaram a ser desafiadas por novas concepções, sustentadas por atores que, embora também dessem ênfase à dimensão do desenvolvimento tecnológico, defendiam que as políticas de biocombustíveis deveriam incorporar uma dimensão de política social, dando ênfase à inclusão social de populações de baixa renda no meio rural. A agricultura familiar deveria ser incluída na cadeia produtiva dos biocombustíveis. Nascia assim uma nova questão de política pública, baseada na ideia de que não apenas o etanol seria uma

¹ Este *paper* é um recorte de minha tese de doutorado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, no âmbito da linha de pesquisa “Sociedade, Participação e Políticas Públicas”. O tema geral da tese foi a construção das “questões públicas” na área de biocombustíveis no Brasil, desde o etanol, na década de 1970 até o biodiesel, nos anos 2000.

² Para uma discussão aprofundada sobre o poder das ideias que sustentam o *status quo* em áreas de política pública ver Peter Hall “*Paradigms, Social Learning and the State*” (1993) e “*The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*” (1989).

alternativa viável, mas também o biodiesel. Diferente do etanol, o biodiesel seria produzido a partir de uma diversidade de matérias-primas, permitindo a inclusão de pequenos agricultores no processo. A percepção relativa ao biodiesel como um “combustível social”, em contraponto ao etanol, ganharia espaço na agenda e se constituiria como questão de política pública. O resultado deste processo seria a implementação, em 2005, da maior política pública de biocombustíveis do Brasil após o PROALCOOL: o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB).

Este artigo investiga o processo de formação de agenda na área de biocombustíveis, dando ênfase ao papel das ideias na construção das questões de políticas públicas. Parte-se aqui de uma “pergunta de partida” (cf. QUIVY, 2008) básica: Como analisar o papel das ideias e do conhecimento nos processos através dos quais se constroem “questões”, “alternativas” e “soluções” que tanto podem entrar na agenda quanto trazer mudanças e originar novas políticas públicas? Esta pergunta de partida origina-se de reflexões sobre o papel desempenhado por ideias, crenças, visões de mundo e outros fatores cognitivos nos processos que dão origem às políticas públicas. Este tema tem recebido a atenção da literatura da área de Análise de Políticas Públicas, que destaca que não apenas interesses e jogos de poder e influência, mas também aspectos cognitivos e relacionados a crenças, percepções e visões de mundo devem ser considerados para uma compreensão mais aprofundada dos complexos processos que dão origem às políticas públicas (KINGDON, 1984, 2011; BAUMGARTNER e JONES, 2009; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999; FISCHER e FORESTER, 1993; FISCHER, 2003, 2006).

O artigo é dividido em duas partes. Na primeira apresenta-se a abordagem teórica que orientou a análise. Destaca-se a ênfase no papel das ideias e do conhecimento em processos de construção de agendas, tomando como base a Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 2009) e a Teoria dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2011). A segunda parte apresenta a análise da construção e ascensão da “questão social” como questão de política pública na agenda da área de biocombustíveis no Brasil. Essa investigação foi feita com base na concepção de “rastreamento de processo” (*process tracing*, conforme George e Bennett, 2005), tendo como objetivo traçar a trajetória da construção de ideias e percepções que desafiaram o *status quo* da área de biocombustíveis, estabelecido desde a época do PROALCOOL na década de 1970.

ABORDAGEM TEÓRICO-ANALÍTICA: AGENDAS, QUESTÕES E IDEIAS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A definição adotada nesse trabalho para o conceito “agenda” baseia-se na definição de John Kingdon em “*Agendas, Alternatives and Public Policies*” (2011 [1984]). 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 “... *a lista 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).

O entendimento de “agenda” como uma “lista de “questões” às quais se está prestando atenção em determinado momento implica a necessidade de uma determinação precisa do termo “questão”. Entretanto, a pergunta “o que é uma questão?” é enganadoramente simples. Segundo Baumgartner e Leech (1998) não existe uma maneira clara de se estabelecer quando ou onde uma questão de política pública começa ou termina. A pergunta “de onde vem as políticas públicas” seria “*muito interessante, mas capciosa*” (BAUMGARTNER e JONES, 2009, p. 11). Isso porque “*a natureza fluida das questões em processos de políticas públicas*” (BAUMGARTNER e LEECH, 1998, p. 38) faz com que sejam redefinidos, transformados, permaneçam, saiam e retornem à agenda. Ou seja, para Baumgartner e Leech a grande dificuldade está no fato de que “*questões nunca começam e nunca terminam*” (IDEM). De acordo com McFarland (1991, 1987), questões de política pública são produzidas através da interação entre atores governamentais e sociais. Entretanto, é necessário que a análise leve em conta o caráter subjetivo envolvido nessas interações. O autor destaca que “questão” é um termo subjetivo, e o que determinadas pessoas ou grupos percebem como uma questão, nem sempre é percebido da mesma forma por outros atores envolvidos (McFARLAND, 1991, p. 261). Considerando tais dificuldades as abordagens que dão ênfase à formação da agenda, como a Teoria do Equilíbrio Pontuado e a Teoria dos Fluxos Múltiplos compartilham um entendimento do termo “questão” como o conjunto de ideias, aspirações, intenções e interesses que determinados atores, individuais ou coletivos, desejam transformar em algo concreto que tenha

incidência sobre a sociedade, na forma de política pública (KINGDON, 2011; BAUMGARTNER e LEECH, 1998).

Os processos de construção e de definição de uma questão de política pública (*issue definition process*) estão no coração da dinâmica de formação da agenda, e cada área de política pública é marcada pela constante luta em torno da maneira como serão definidas as orientações que darão origem às políticas públicas (BAUMGARTNER e JONES, 2009). O papel das ideias nesses processos é central. Peter Hall (1996) afirma que a Análise de Políticas Públicas é marcada por três grandes “tradições”: Perspectivas que focam em 1) ideias, 2) interesses e 3) instituições. Este trabalho dá ênfase ao papel das ideias e de imperativos cognitivos (cf. CÔRTEZ, 2013) na construção de questões. Deste modo, uma abordagem que destaca o papel de interações discursivas, percepções, e visões de mundo “*ênfatiza a compreensão das políticas públicas a partir das ideias, crenças e representações elaboradas pelos atores na sua relação com o mundo*” (GRISA, 2013, p. 33). Contudo, se a ênfase é dada ao papel das ideias, considera-se também o peso dos interesses dos atores e das regras institucionais que exercem pressão sobre suas escolhas. Por isso optou-se pela utilização das abordagens do equilíbrio pontuado e dos fluxos múltiplos, por sua natureza “sintética” (JOHN, 2003, 2013). Este autor denomina a Teoria do Equilíbrio Pontuado, a Teoria dos Fluxos Múltiplos e o Modelo das Coalizões de Defesa como “abordagens sintéticas da Análise de Políticas Públicas” devido à sua ênfase no papel das ideias e do conhecimento, mas sem desconsiderar o papel de instituições, redes de atores, interesses organizados e fatores externos ao ambiente onde são gestadas as políticas públicas (JOHN, 2003; 2013).

“Ideias” são aqui entendidas como pressupostos que orientam a ação dos atores em sua busca por influenciar nos processos de formação de agendas. As ideias e seus conteúdos estão ligadas à linguagem e ao discurso, sendo utilizadas no jogo político para chamar a atenção para determinados aspectos de um problema, de acordo com os interesses do ator (ou grupo de atores) que as expõe. Ou então, são utilizadas para evitar que determinadas questões sejam vistas como problemáticas, para evitar que se chame a atenção para determinado “lado” da questão. Ou seja, ideias e discursos criam percepções e visões em relação a “o que” e “como” fazer. Tais imperativos cognitivos são tratados aqui como ao mesmo tempo constituindo a visão de mundo dos atores, também servindo como poderosos recursos estratégicos a serem utilizados na interminável luta por influir no debate público. Este pressuposto é oriundo de um ponto de vista sociológico: “*Não ideias, mas interesses ideais e materiais governam a conduta humana. Frequentemente as ‘imagens do mundo’ que são criadas por ideias determinam a trajetória das ações humanas.*” (WEBER, 1948, p. 280, citado em FISCHER, 2003, p. 24). Processos políticos, assim, passam a ser percebidos como tomando forma a partir de compreensões que vão sendo construídas socialmente, e interpretadas pelos atores que participam do jogo político.

Através desses processos são construídos significados e discursos que passam a circular entre a diversidade de atores envolvidos em determinado processo político.

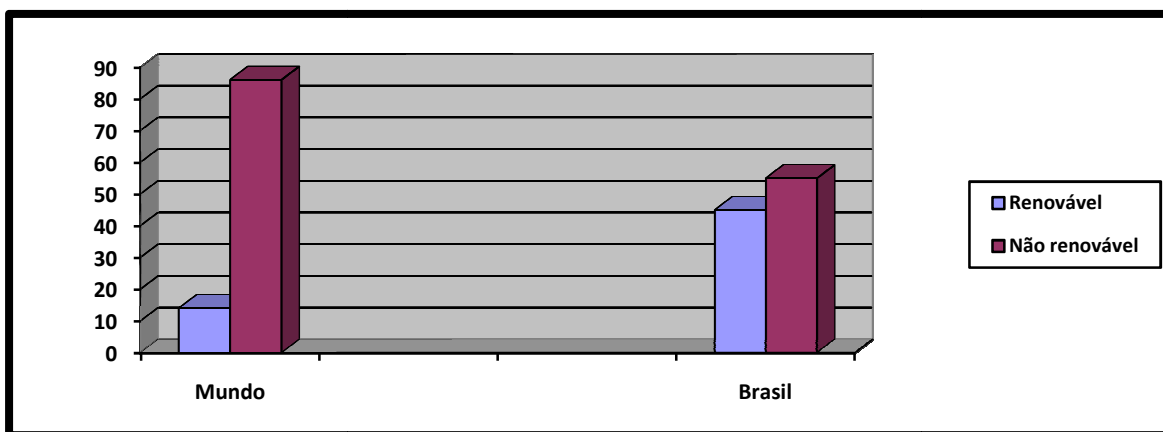
Afinal, as crenças dos atores são baseadas em visões de mundo, em teorias, percepções sobre “como as coisas funcionam”, ideias sobre causalidade (BAUMGARTNER, 2013), em paradigmas (HALL, 1993; 1996). O *status quo* em um subsistema de política pública é mantido, quando essas crenças se mantêm estáveis. Entretanto, cabe a pergunta formulada por Frank Baumgartner (2013, p. 12): “*O quão poderosas podem ser novas evidências e novas ideias no que diz respeito à possibilidade de mudanças no status quo?*” Essa pergunta traz ao primeiro plano a consideração em relação ao papel das ideias e do conhecimento em processos de políticas públicas, especialmente em processos de formação de agendas. O conceito de “imagem de política pública”, que será explorado no capítulo a seguir, busca dar conta das interações entre novas ideias e aquelas que já se estabeleceram como predominantes em determinado subsistema de política pública. Considera-se também de fundamental importância o papel desempenhado por empreendedores de políticas públicas para o estabelecimento de ideias e percepções em torno de uma imagem, e de sua afirmação como legítima em um processo de construção de uma questão.

É com base nesse conjunto de pressupostos teóricos e analíticos que foi realizada a investigação sobre a trajetória da construção do Programa Nacional de Produção de Biodiesel e a construção de uma dimensão de política social que, uma vez entrando na agenda, acabou por ser incluída no desenho da política pública. A ênfase na maneira como as ideias relativas ao biodiesel como um “combustível social” ganharam corações e mentes dos tomadores de decisão conduziu a análise para um foco específico na atuação de empreendedores de política pública. Certamente que não se vê na atuação desses empreendedores a “causa” da entrada da questão social na agenda. Entretanto, é possível verificar que os processos de construção de ideias, de articulação e ação coordenada, tiveram papel decisivo na dinâmica da formação da agenda na área de biocombustíveis. Formam, assim, uma dimensão importante que contribui para a composição de um quadro explicativo mais completo, que leve em conta tanto os fatores institucionais quanto a dimensão dos atores, suas crenças e ações estratégicas no sentido de influenciar em processos de política pública.

FORMAÇÃO DA AGENDA NA ÁREA DE BIOCOMBUSTÍVEIS E ASCENSÃO DA “QUESTÃO SOCIAL” COMO QUESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

No contexto energético global o Brasil desfruta de uma condição privilegiada. Possui extensas áreas de terras férteis, clima propício, recursos humanos abundantes além de ter desenvolvido grande *expertise* em políticas públicas de bioenergia com a experiência do Programa Nacional do Alcool (PROALCOOL), na década de 70 do século passado. O país é um dos pioneiros na produção de energia renovável em larga escala no mundo, tendo construído um complexo parque industrial voltado para este fim, além de um mercado de consumo consolidado. O gráfico abaixo mostra a proporção de uso de energias renováveis no Brasil em relação à média mundial:

Gráfico 2 –Uso de energias renováveis e não-renováveis.



Fonte: Rodrigues, 2007.

A dependência brasileira em relação a combustíveis fósseis é muito menor do que a média mundial, sendo que quase metade do consumo de combustíveis no país corresponde a combustíveis renováveis, predominantemente etanol de cana-de-açúcar. Contudo, com a implementação do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) o etanol passou a dividir espaço com o biodiesel proveniente de outras matérias primas. A cadeia produtiva de biodiesel no Brasil, estruturada a partir de 2005, em apenas dois anos se tornou a terceira maior do mundo, ficando atrás apenas de Estados Unidos e Alemanha (RODRIGUES, 2007). Já no ano seguinte, 2009, o país já era o segundo produtor mundial, conforme destacado acima.

De acordo com Flexor (2007; 2012) a área de biocombustíveis no Brasil, com a implementação do programa PROALCOOL em 1975, foi estruturada com base em duas orientações principais. A primeira seria de ordem estratégica, e visava diminuir a dependência do país em relação aos grandes produtores de petróleo, principalmente aqueles vinculados à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). A segunda orientação seria referente

às demandas por desenvolvimento econômico e modernização da indústria brasileira. Atores ligados à ciência e tecnologia promoveram, desde o governo Vargas, pesquisa e ação política no sentido de influenciar os tomadores de decisão governamentais a implementar políticas de inovação e desenvolvimento tecnológico. Nos anos 2000 uma nova orientação passa a ocupar espaço juntamente com aqueles que já estavam consolidadas desde a década de 1970. A dimensão de política social foi construída como uma “questão” de política pública e entrou na agenda da área (ABRAMOVAY e MAGALHÃES, 2007; ROCHA, 2010; FGV, 2010).

O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), estabelecido normativamente a partir da Lei 11.097, de 13/01/2005, foi construído a partir da mudança na agenda da área de biocombustíveis e representou uma novidade na área. Pela primeira vez buscou-se “amarrar” objetivos sociais a uma política pública de energia, fortemente baseada em desenvolvimento econômico e tecnológico (FGV, 2010). Mediante a criação de mecanismos de indução, como incentivos a empresas que adquirissem matéria-prima da agricultura familiar, buscou-se articular as dimensões econômica, tecnológica e social³.

Diferente das políticas públicas para o etanol na década de 1970, a política de biodiesel nos anos 2000 baseou-se no propósito de construir uma política de energia que possibilitasse também “... a inclusão social e a erradicação da miséria no meio rural brasileiro.” (LIMA, 2004, p. 11). Esse tipo de concepção ficou à margem das formulações durante mais de 30 anos no contexto das políticas de bioenergia no Brasil. Com o objetivo de criar e garantir mercados para o novo biocombustível optou-se pela gradativa expansão do percentual de biodiesel a ser misturado ao óleo diesel proveniente de petróleo. A lei Nº 11.097/2005 estabeleceu os percentuais de mistura de biodiesel ao óleo diesel: entre janeiro de 2005 e janeiro de 2008 valeria o chamado “B2”⁴, ou seja, um percentual mínimo de 2% de biodiesel a ser misturado ao óleo diesel. Contudo, nesse período elas seriam opcionais, passando a ser obrigatórias a partir de 2008. De acordo com a Lei 11.097/2005, no ano de 2013 passaria a valer um novo percentual de mistura: toda a produção de óleo diesel no Brasil deveria conter 5% de biodiesel, ou seja, um aumento para o “B5”. Ocorreu, porém, que o Governo Federal resolveu antecipar o B5 para janeiro de 2010. Tal movimento ao mesmo tempo visava reforçar o PNPB e também induzir a atividade econômica no setor, uma vez que, para o B2 a demanda por biodiesel seria em torno de 800 milhões de litros, enquanto que para o B5 essa necessidade subiria para mais de 2,5 bilhões de litros (AGROSOFT BRASIL, 2009).

³Por “dimensão social” entende-se uma orientação voltada para políticas sociais, baseadas na ideia de Estado provedor que desenvolve políticas de bem-estar social.

⁴Convencionou-se determinar a mistura entre biodiesel e óleo diesel mineral pela letra “B”, juntamente com o número correspondente à quantidade (percentual) de biodiesel na mistura. Se uma mistura tem 2% de biodiesel, é “B2”, se tem 10% de biodiesel, é “B10”, e assim sucessivamente.

A orientação explícita da política de biodiesel era no sentido de gerar “*desenvolvimento social com geração de emprego e renda a partir da criação de um grande mercado energético.*” (CONDRAF, 2004), o que representou uma novidade na agenda da área de bioenergia. Abramovay e Magalhães (2007) analisaram o desenho do PNPB do ponto de vista das interações entre Estado e atores societais. Os autores afirmam que o Brasil se tornou um ator global decisivo na fronteira tecnológica da produção de bioenergia. Porém, o principal desenvolvimento tecnológico ocorrera na área do etanol. Em meados da primeira década dos anos 2000 o país havia acumulado mais de 30 anos de pesquisa na área, além de um parque industrial plenamente construído, responsável por uma produção que responde em torno de 35% da produção mundial internacional de etanol. Além disso, o etanol brasileiro é um dos mais eficientes na relação consumo-rendimento, e também o mais barato (UNITED NATIONS, 2008).

Observa-se assim um contexto que congrega a importância da cana-de-açúcar e o poder do setor sucroalcooleiro com os interesses estratégicos nacionais e a demanda internacional pela expansão desse mercado. Porém, para Abramovay e Magalhães o que chama mais a atenção é o fato de que, paralelamente à expansão do mercado de bioenergia e também das usinas de álcool, o Governo brasileiro resolveu “*formular e aplicar uma política pública de apoio à produção de biodiesel cuja intenção explícita tem o sentido exatamente contrário daquele que caracteriza a oferta nacional de etanol a partir da cana-de-açúcar.*” (p. 2). Ou seja, uma nova questão se constituiu como legítima, e entrou na agenda da área de biocombustíveis no Brasil. Os desdobramentos desses processos de formação de agenda parecem causar certa surpresa aos analistas e especialistas da área, especialmente no que diz respeito aos impactos dessa “alternativa biodiesel” na configuração das relações entre atores sociais que tradicionalmente se encontram em campos opostos:

O interessante é que o incentivo governamental de vincular a produção de biodiesel à geração de renda para agricultores familiares recebeu imediatamente a adesão de dois atores cujas relações recíprocas oscilam de forma permanente entre o conflito e a indiferença: grandes empresas processadoras de matérias-primas para a produção de biodiesel e o movimento sindical de trabalhadores rurais. (ABRAMOVAY e MAGALHÃES, 2007, p. 4)

O fato de haver forte referência a uma dimensão ligada à idéia de proteção social no regramento que institui formalmente a política não quer dizer que esta dimensão seja, de fato, implementada, ou receba algum tipo de prioridade. É certo que uma determinada questão estar inserida em um regramento institucional não a transforma instantaneamente em algo que vá ser observado pelos governos, pelo mercado ou pela sociedade. É necessário distinguir, conforme alerta Ostrom (2007), entre *rules in form* e *rules in use*. Contudo, no caso da política brasileira

de biocombustíveis, o regramento que introduz a dimensão social no seu desenho institucional de fato não se limitou a uma regra meramente formal. Pelo contrário, a ação governamental no que diz respeito ao incentivo à participação e ao envolvimento da agricultura familiar na cadeia do biodiesel foi intensa, especialmente mediante a criação de dispositivos que induzem o setor privado a adquirir matérias-primas provenientes da agricultura familiar.

Chama ainda a atenção o fato de que estudos sobre o processo de implementação do PNPB concordam em afirmar que dentre os países grandes produtores, apenas no Brasil há a diretriz geral relativa à preocupação com uma dimensão de proteção social (RICO, 2007; ROCHA, 2010; PEDROTI, 2011; LIMA, 2012). O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel foi estruturado em torno da preocupação em impulsionar o desenvolvimento social e econômico de camadas mais desfavorecidas da sociedade brasileira, especialmente no meio rural, apresenta uma característica única entre os programas similares de outros países produtores de biocombustível. Conforme constam nas diretrizes do PNPB, trata-se de uma política pública que não é apenas de energia, mas que tem um forte viés de política social, sendo uma de suas preocupações prioritárias a geração de emprego e renda para as populações rurais, com forte ênfase na agricultura familiar. Nesse sentido, pode-se afirmar que se trata de uma “política social de bioenergia”, algo inédito no Brasil (KANASHIRO, 2010). Esse ineditismo coloca o Brasil como o único dentre os grandes produtores de biocombustíveis a terem objetivos de inclusão social inseridos nas políticas públicas do setor. O quadro abaixo sintetiza as motivações que orientam as principais políticas públicas de biodiesel em nível global:

Quadro1: Principais produtores de biodiesel e suas motivações

PRINCIPAIS PRODUTORES DE BIODIESEL		
Produtor	Principal motivo	Objetivo
União Européia	Questão ambiental	Metas do Protocolo de Kioto
Estados Unidos	Segurança energética	Reduzir a dependência do óleo importado
Brasil	Diversificação da matriz energética e inclusão social	Diversificar opções de bioenergia e incluir a agricultura familiar na cadeia produtiva.

Fonte: Rocha, 2010.

A pergunta sobre o processo de construção da inclusão social como uma dimensão central no PNPB leva às origens da construção dessa dimensão como questão de política pública. A

maneira como foram construídas percepções em relação a “o que deveria ser” uma política de biocombustíveis, bem como as ideias que foram associadas ao biodiesel como um “combustível social”, no lugar do etanol que seria um combustível com características individuais. Essa análise leva à ação de atores que tiveram papel destacados na difusão dessas concepções e ideias, tendo atuado como “empreendedores de política pública” (CAPELLA, 2012; BAUMGARTNER e JONES, 2009), ou seja, atores que manipulam ideias e buscam chamar a atenção para suas questões de interesse e incluí-las na agenda de determinada área de política pública.

Difusão de ideias, empreendedores de política pública e a agenda da área de biocombustíveis

A construção do biodiesel como alternativa de biocombustível, assim como ocorreu com o etanol, foi marcada pela participação de atores especialistas, comprometidos com ideias que defendiam o avanço científico e tecnológico do país. Em 1976 era criado um pequeno núcleo de pesquisa na Universidade Federal do Ceará denominado Núcleo de Fontes não Convencionais de Energia, pelo professor Expedito José de Sá Parente. Engenheiro Químico formado pela Universidade do Brasil (atual UFRJ), em 1965, desenvolveu pesquisas na área de tecnologia de óleos vegetais no Brasil e na França. Em 1967 Expedito Parente tornou-se professor da Universidade Federal do Ceará, onde desenvolveu uma tecnologia específica para a produção de biodiesel em escala industrial a partir de sementes oleaginosas. Essa tecnologia foi patenteada, sendo a primeira patente do mundo referente a esse tipo de biocombustível. Esta patente foi submetida ao Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI), em 1980, tendo sido efetivamente garantida em 1983. A patente PI – 8007957/INPI “Processo de Produção de Combustíveis a partir de Frutos ou Sementes Oleaginosas” foi o resultado de pesquisas que iniciaram em 1977, em plena efervescência da segunda crise do petróleo.

O Núcleo de Fontes de Energia Não Convencionais da UFC congregava um conjunto de pesquisadores atuantes na área de biotecnologia, sob a liderança de Expedito Parente. Mais do que um núcleo, foi considerado um “movimento” que lançou ideias e concepções relativas a possibilidades de obtenção de outros combustíveis. *“Aquele movimento foi importante, pois gerou uma sólida consciência no meio acadêmico local e até nacional, sobre o uso da biomassa para fins energéticos”* (PARENTE, 2003, p. 09). Em 1978 este núcleo de pesquisa realizava o primeiro grande evento que marcaria a história do biodiesel como alternativa de biocombustível no Brasil: O Seminário Internacional de Biomassa, que ocorreu nas dependências da UFC e contou com a presença de pesquisadores de renome na área de bioenergia, tanto do Brasil quanto do exterior. A participação do professor Melvin Calvin, Prêmio Nobel de Química de

1961, foi decisiva, uma vez que seus estudos relativos a métodos de transesterificação⁵ estiveram na base das pesquisas de Expedito Parente e seu grupo.

As pesquisas tiveram início na UFC e logo foram encampadas pelo Centro Tecnológico da Aeronáutica, cujos interesses estratégicos diziam respeito à produção de combustíveis não fósseis para o suprimento da Força Aérea Brasileira em casos de eventuais crises de abastecimento. A ação de *advocacy* promovida pelo professor Expedito Parente se inicia com o anúncio público da descoberta “do novo combustível do Brasil”, que na época foi chamado de “prodiesel”:

No dia 30 de outubro de 1980 anunciamos a descoberta do PRODIESEL no Centro de Convenções de Fortaleza, onde se fizeram presentes, como convidados do então governador Virgílio Távora as seguintes personalidades: Aureliano Chaves (Presidente da República em exercício e Presidente da Comissão Nacional de Energia), Cesar Cals de Oliveira (Ministro de Minas e Energia), Délio Jardim de Matos (Ministro da Aeronáutica), deputados e senadoras, diretores de empresas fabricantes de motores diesel e de montadoras de veículos (Mercedes-Benz, SAAB, Scania, MWM, Volkswagen, Ford, General Motors), além de várias outras figuras destacadas no mundo político, econômico e financeiro do Brasil. (PARENTE, 2003, p. 10)

Com o evento, o professor Parente buscava chamar a atenção dos formuladores de política pública e demais *stakeholders* da área para a viabilidade do novo combustível. Inclusive a escolha do nome do combustível, “prodiesel”, teve como objetivo “pegar carona” no programa PROALCOOL (PARENTE, 2003). O termo “biodiesel” somente seria popularizado após sua utilização por pesquisadores chineses, em 1988 (KNOTHE, 2001). Entretanto, a prioridade política naquele momento era toda direcionada ao PROALCOOL, que estava iniciando seu período de auge, ao qual chegou a meados da década de 1980, quando a produção chegou a 12 bilhões de litros, sendo que mais de 70% da frota de carros de passeio no Brasil era movida por este biocombustível. A complexidade relativa a montar uma cadeia de produção, processamento e distribuição do biodiesel, sem o apoio oficial, tornou impossível sua efetiva implementação. Entretanto, havia sido construída uma ideia referente a um biocombustível alternativo ao etanol. Conforme afirma Parente (2003, p. 8), “*a ideia estava plantada*”. De 1980 a 1984 foram feitos testes de aplicabilidade do novo combustível em motores a diesel no âmbito da UFC e do CTA. Dessas experiências decorreu o desenvolvimento de um terceiro biocombustível, obtido através de método similar ao biodiesel. Tratava-se do bioquerosene, destinado principalmente à indústria aeronáutica.

Experiências com ônibus e caminhões foram realizadas mediante parcerias com a indústria automobilística. Ainda em finais de 1980 circulou o primeiro ônibus funcionando com

⁵ Trata-se da separação da glicerina do óleo vegetal. Uma vez que 20% de uma molécula de óleo vegetal é composta de glicerina, o óleo produzido é extremamente denso e viscoso, prejudicando o funcionamento dos motores. Com a transesterificação a glicerina é removida, tendo como resultado um óleo mais fino e com viscosidade bastante reduzida.

biodiesel puro, em projeto que envolvia a UFC e a Mercedes-Benz (PARENTE, 2003). A ação que ganhou mais destaque e deu visibilidade ao biodiesel ocorreu em 21 de outubro de 1984, Dia do Aviador. Neste dia realizou-se um vôo demonstrativo de um avião “Bandeirante” fabricado pela EMBRAER movido a bioquerosene (chamada de PROSENE) puro. O vôo compreendeu o trajeto entre São José dos Campos, sede do CTA, até Brasília. Conforme Parente afirmou em entrevista, “*Foi dado um voto de confiança ao novo combustível. O plano previa que o avião levaria um tanque de bioquerosene e outro de querosene convencional, como garantia. Mas o piloto mandou encher os dois tanques com bioquerosene*” (REYNOL, 2005, p. 21). O avião foi recebido com pompa oficial pelo presidente João Batista Figueiredo, em solenidade que contou com ministros das áreas da defesa, minas e energia, agricultura, relações exteriores, além de representantes da indústria e pesquisadores vinculados a centros de pesquisa de todo o país (REYNOL, 2005; PARENTE, 2003).

Entretanto, o monopólio de política pública estabelecido no subsistema da área de biocombustíveis limitava possibilidades para a emergência de alternativas. As pesquisas realizadas e as ações de *advocacy* levadas a cabo por Expedito Parente e seus alunos e pesquisadores associados continuaram até meados da década de 1980, articulados no Núcleo de Fontes Não Convencionais de Energia da UFC. Entretanto, a imagem de política pública construída a partir do etanol era muito forte, especialmente ao longo da década de 1980:

A vedete daquele momento era o álcool, que impulsionado pela influência dos grandes usineiros, abocanhou todos os investimentos do governo e relegou o biodiesel e o bioquerosene a um reconhecimento tardio, que só viria a ocorrer no século XXI. (REYNOL, 2005, p. 22).

Embora o álcool fosse “a vedete do momento” e a influência política do setor empresarial e da agroindústria fosse grande, o processo de construção da ideia do biodiesel como um combustível viável continuou progredindo. Pode-se traçar um paralelo entre a atuação de empreendedores de política pública como Fonseca Costa, no caso da “alternativa etanol” e Expedito Parente, no caso da “alternativa biodiesel”. Ambos foram pesquisadores que desenvolveram tecnologias e, por meio da ação política, construíram percepções positivas em relação às tecnologias criadas. O etanol se transformou em questão de política pública, tendo o PROALCOOL se constituído na maior política de biocombustíveis do mundo nas décadas de 1970 e 1980. A “alternativa biodiesel”, entretanto, além de trazer na sua concepção as ideias relativas a desenvolvimento tecnológico e uso de matérias-primas nacionais pela indústria, também teve agregada uma dimensão social relativa ao envolvimento da agricultura familiar de baixa renda na cadeia produtiva do biocombustível, algo inédito até então (FGV, 2009; ABRAMOVAY e MAGALHÃES, 2010).

No que diz respeito à dimensão de política social, ou “questão social” (PEDROTI, 2011) na política de biodiesel construída no governo Lula, é importante destacar que essas concepções já estavam presentes nas formulações e na maneira como os pesquisadores do Núcleo de Fontes Não Convencionais de Energia da UFC concebiam “o que deveria ser” uma alternativa energética ao etanol.

Imagens e percepções sobre biocombustíveis: o etanol como “combustível individual” e o biodiesel como “combustível social”

Tanto o etanol quanto o biodiesel são biocombustíveis obtidos a partir de fontes renováveis. Ambos são derivados de fontes orgânicas como cana-de-açúcar, plantas oleaginosas, biomassa vegetal, dentre outras matérias-primas. Ambos apresentam uma relação positiva entre a energia consumida no processo de produção e a energia disponibilizada pelo combustível produzido, o balanço energético. O etanol produzido no Brasil é o biocombustível de melhor balanço energético no mundo, tendo chegado a uma proporção aproximada de 9:1, ou seja, para cada unidade de energia fóssil consumida durante o processo de produção são geradas 9 unidades de energia renovável (Embrapa, 2010). No caso do biodiesel, ainda existem controvérsias em relação a seu balanço energético (BIODIESELBR, 2010). Contudo, estudos recentes têm apontado uma proporção em torno de 5,54:1 (USDA, 2011). O que os difere é sua utilização: o etanol destina-se ao abastecimento de veículos leves, como os automóveis de passeio, podendo ser misturado à gasolina. O biodiesel, por sua vez, direciona-se ao abastecimento de veículos com ciclo diesel. Trata-se, portanto, de um combustível com uma utilização muito mais diversificada em relação ao etanol. A ideia de um biocombustível com forte dimensão “coletiva”, distinta do etanol como um combustível “privado” estava no âmago das ideias do professor Expedito Parente:

A gasolina e o álcool são combustíveis, por assim dizer, solitários. Para veículos de passeio. Já o diesel e o biodiesel são para veículos coletivos, para motores grandes. O etanol atende ao mercado de automóveis. Já o biodiesel atende ao mercado de caminhões, ônibus, trens, navios, tratores, geração de energia elétrica, por meio de motores diesel. Então, é um combustível mais coletivo. O biodiesel chama a atenção para a necessidade de utilização do transporte coletivo. (MRE, 2003, p. 183)

De acordo com esta percepção, um biocombustível que estivesse ligado a uma preocupação maior com o coletivo, com o “social” seria preferível como alternativa de política pública. Ou, pelo menos, a receber a mesma atenção por parte dos formuladores e tomadores de decisão: *“Uma coisa é desenvolver biocombustíveis para transportar pessoas num automóvel a álcool, outra coisa, muito melhor, é transportar pessoas num ônibus a biodiesel.”* (MRE, 2003, p. 183). Percebe-se nesses argumentos a dimensão normativa que sustenta uma imagem de política pública (BAUMGARTNER e JONES, p. 26). Ela pode ser percebida nessa defesa em

relação a “o que é melhor”: o biodiesel é “melhor”, “mais adequado”, “com maiores potencialidades” em relação ao etanol da cana-de-açúcar, devido à sua dimensão mais “coletiva”, ao fato de ser um combustível com possibilidades de utilização mais variadas. A construção de percepções em relação a uma alternativa, mesmo em uma área tão marcada pelo conhecimento técnico e especializado fica clara em observações como a que segue, na qual o professor Expedito Parente comenta os “pontos fracos” do etanol e as consequências negativas do PROALCOOL:

Lamentavelmente, o álcool é um combustível de elite, pois se destina a veículos leves, de passeio. Além disso, houve uma exagerada invasão da fronteira agrícola pelos superextensivos canaviais. A proliferação perversa e indiscriminada da figura do “bóia fria”, totalmente descompromissada de qualquer responsabilidade social, foi outro ponto fraco relevante do PROALCOOL. (PARENTE, 2003, p. 9).

Aqui fica clara uma estratégia comumente utilizada por empreendedores de política pública habilidosos, como aponta a Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 1991; 2009). Atores dotados de conhecimento técnico especializado, que agem no âmbito de um subsistema de política pública podem desenvolver práticas calculadas buscando alterar a percepção em relação a uma questão já constituída. Muitas vezes, para construir uma nova alternativa, é necessário antes que se coloquem novos símbolos e rótulos em questões já consolidadas. Nesse sentido, atores dotados de *expertise* técnica são centrais, pois são autorizadas, por um discurso científico legitimado, a apontar outros aspectos, que podem ser negativos, em relação a uma questão já consolidada. A crítica ao programa PROALCOOL, a despeito de todo seu sucesso como uma das maiores políticas públicas do mundo na área de biocombustíveis, também demonstra o conjunto de ideias que sustentavam as visões e percepções de empreendedores de política pública como o professor Parente:

O PROALCOOL foi um programa para assegurar a produção de um combustível que é de uso individual. O biodiesel é coletivo, e pode ser mais democrático. O mundo tem hoje mais de 500 milhões de miseráveis no campo. A produção de biocombustíveis tem condições de eliminar essa miséria. (PARENTE, 2008)

Na citação acima pode-se observar o esforço de construção de uma percepção alternativa em relação aos biocombustíveis. O etanol seria um biocombustível “individual”, enquanto o biodiesel teria características mais “coletivas”. A construção de uma imagem concorrente destaca aspectos vistos como “positivos” e que poderiam ter maior aceitação nos debates e discussões. No conceito de imagem da política está embutida a ideia de que as compreensões tanto do público em geral quanto dos participantes de determinado subsistema em relação a um problema - social, ambiental, econômico, etc., que requeira uma solução em termos de política pública- podem mudar ao longo do tempo. Citando o exemplo da área de energia nos Estados Unidos durante o período da Guerra Fria, Frank Baumgartner (1987) afirma

que a energia nuclear era vista por setores da sociedade norte-americana da época como geradora de energia limpa, impulsora do desenvolvimento e garantidora da segurança do país. Em suma, uma imagem na qual se ressaltavam os aspectos “positivos” da questão. Com a ascensão do movimento ambientalista, na década de 1970, uma imagem alternativa é construída. Esta chamava a atenção para o uso da energia nuclear na escalada armamentista, e o potencial de risco envolvido, com a possibilidade de acidentes gravíssimos e guerra atômica. Esta “imagem concorrente” passou a ganhar espaço nos debates públicos da época, em audiências do congresso e na mídia, e se firmou como legítima. O conhecimento técnico e especializado teve papel central nesse processo de mudança na agenda da área de políticas de energia nuclear nos Estados Unidos. Atores *experts* ligados aos movimentos ambientalistas tiveram participação crucial na construção de uma percepção diferente em relação ao uso da energia nuclear como fonte de energia.

No caso da construção da “alternativa biodiesel” no Brasil, a participação de especialistas como empreendedores de política pública deve ser considerada como um fator que influenciou no processo de construção da questão e sua inclusão na agenda da área de biocombustíveis. Conforme será explorado no capítulo a seguir, quando foi instalado o Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados o primeiro tema eleito para ser discutido em profundidade foi justamente “O Biodiesel e a Inclusão Social”. Ao se observar a cadeia dos acontecimentos percebe-se que a linha da discussão ocorrida na Câmara dos Deputados conteve várias das ideias e percepções defendidas pelo professor Expedito Parente, especialmente no que diz respeito ao biodiesel como um combustível mais diversificado, “coletivo” e capaz de se articular, na sua cadeia de produção, com políticas sociais voltadas para o desenvolvimento e a geração de renda no campo e a inclusão da agricultura familiar no processo.

No material produzido por especialistas da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados para servir de base ao encontro afirma-se que

Na agricultura empresarial, em média emprega-se 1 trabalhador para cada 100 hectares cultivados, enquanto que na familiar a relação é de apenas 10 hectares por trabalhador. Dados como este mostram a importância de priorizar a agricultura familiar na produção de biodiesel. A produção de oleaginosas em lavouras familiares faz com que o biodiesel seja uma alternativa importante para a erradicação da miséria no país, pela possibilidade de ocupação de enormes contingentes de pessoas. A inclusão social e o desenvolvimento regional, especialmente via geração de emprego e renda, devem ser os princípios orientadores básicos das ações direcionadas ao biodiesel. Isso implica dizer que sua produção deve ser promovida de forma descentralizada e não-excludente em termos de rotas tecnológicas e matérias-primas utilizadas. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, CONSULTORIA LEGISLATIVA, 2004, p. 11)

O conjunto de princípios elencados acima, que estiveram na base da construção da política de biodiesel brasileira (PNPB), vai ao encontro das ideias e percepções defendidas pelo núcleo de pesquisadores do Núcleo de Fontes Não Convencionais de Energia da UFC, liderados pelo professor Expedito Parente. O papel do conhecimento técnico e especializado e dos atores *experts* que participaram das primeiras experiências com biodiesel no início da década de 1980 foi decisivo no que tange à construção de uma nova questão de política pública. Em primeiro lugar, pela defesa da ideia de um combustível renovável alternativo ao etanol. Segundo, por desenvolver ações de *advocacy* demonstrando os potenciais deste combustível, buscando chamar a atenção dos formuladores de política pública. Ainda que a ideia não tenha vingado na década de 1980, devido ao protagonismo do etanol e à força do monopólio de política estabelecido na área de biocombustíveis, a ideia foi colocada na pauta. Finalmente, a percepção em relação a ângulos diferentes relativos a “o que deve ser” um biocombustível e as políticas públicas a fomentar sua cadeia produtiva. A construção do etanol como um combustível “privado” ou “individual” e do biodiesel como um combustível “social” ou “coletivo” seria um dos aspectos centrais nas formulações que levaram à construção do Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB) em 2005.

A expansão das ideias em novos espaços institucionais: atores, concepções e a questão social como componente da política

A literatura tem se dedicado a explorar a dimensão dos interesses e dos jogos de poder e influência na construção do processo que levou à implementação do Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB). Pedroti (2011), Azevedo (2010), Flexor (2012; 2010; 2009), Abramovay e Magalhães (2007), dentre outros, destacaram que as articulações e disputas entre atores com diferentes interesses moldaram o desenho que o PNPB viria a tomar, como uma política pública de bioenergia com forte viés de política social. Esta seção se baseia nestes estudos para situar, de maneira esquemática, os atores que já eram os participantes do subsistema de política pública da área de biocombustíveis e aqueles que passaram a participar das discussões na medida em que o debate se ampliou para além dos limites deste subsistema.

Com a implementação do programa PROALCOOL formou-se um subsistema de política pública. Este subsistema, construído na década de 1970, era formado basicamente pelo setor industrial (indústria sucroalcooleira e automobilística), pelos tomadores de decisão das áreas de energia e agricultura do Governo Federal e por institutos de pesquisa vinculados 1) aos governos federal e estaduais, 2) à indústria e 3) universidades e centros de pesquisa. A dinâmica da formação da agenda e a estruturação da política de biocombustíveis no Brasil foi marcada por um conjunto bastante limitado de atores que participou e influenciou no processo de tomada de decisões. O Grupo de Trabalho governamental responsável pelo desenho do PROALCOOL,

em 1975, contava com apenas três ministérios e uma secretaria: Ministério da Indústria e Comércio, Ministério de Minas e Energia e Ministério da Agricultura, além da SEPLAN (Secretaria do Planejamento). A arena de decisão principal encontrava-se no Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), sob a coordenação do próprio Presidente da República, Ernesto Geisel (SANTOS, 1993; PEDROTI, 2011). No espaço institucional onde se definia a política o enquadramento da discussão se dava em termos técnicos e econômicos, onde “... os objetivos da política pública de incentivo à produção de álcool estavam subordinados aos objetivos econômicos.” (PEDROTI, 2011, p. 141).

Se do lado governamental havia poucos participantes, na esfera societal a participação também era restrita a atores vinculados ao mercado, especialmente cooperativas que congregavam os interesses do setor produtivo, como a Cooperativa Fluminense dos Produtores de Açúcar e Álcool (COPERFLU) e a Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (COPERSUCAR). Em que pesem as disputas de interesse e o jogo político entre esses atores, tanto societais quanto governamentais, havia um consenso em relação às questões mais básicas a suportar as políticas de biocombustíveis: orientação para o mercado, ênfase na matéria-prima cana-de-açúcar, subvenções governamentais à cadeia produtiva. O saber técnico era mobilizado para dar suporte a esta imagem de política pública. Estava constituído um monopólio de política pública que iria perdurar por quase 30 anos. Este monopólio era baseado em ideias e percepções que condicionavam completamente a maneira como a política pública era entendida e discutida. Atores com ideias e propostas diferentes e desafiantes do *status quo* predominante no subsistema não tinham a menor possibilidade de influenciar no processo de formação da agenda no subsistema da área de biocombustíveis no Brasil.

Na nova conjuntura que emerge a partir de finais da década de 1990 e, principalmente, após a eleição presidencial de 2002 novos atores se envolvem e participam do processo de formação da agenda da área de biocombustíveis. A disputa nos novos espaços institucionais, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Poder Executivo foi se ampliando e novas ideias foram surgindo, nem sempre sendo acatadas. Tome-se por exemplo a ideia de que o biodiesel seria uma grande oportunidade para assentamentos da reforma agrária, proposta que recebeu o endosso do Ministério do Desenvolvimento Agrário e de movimentos sociais vinculados à agricultura camponesa: “*Houve essa ideia de levar o biodiesel para os assentamentos, mas acabou não pegando, por razões históricas, os assentados não tinham a cultura de se organizar em cooperativas, era uma produção muito em pequena escala*” (ENTREVISTA 10 – ASSESSOR TÉCNICO – MDA). A disputa central dentro do grupo de trabalho dizia respeito aos interesses e ideias que opunham setores do grande agronegócio aos da agricultura familiar:

Então tinha essa disputa no grupo de trabalho. E aí tem questão: não era só com empresário. A visão dentro do governo também, as cabeças pensavam diferente. O governo não é um troço homogêneo, o cara lá do Ministério da Agricultura, a cabeça dele era voltada para aquele lado, do agronegócio. O cara do MDA a cabeça dele era diferente. (ENTREVISTA – DEPUTADO FEDERAL – RUBENS OTONI)

O embate entre o Ministério da Agricultura (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), na figura de seus dois ministros, ilustra este ponto. No MAPA, o ministro era Roberto Rodrigues, engenheiro agrônomo formado pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP), integrante do Centro de Agronegócios da Fundação Getúlio Vargas, e com estreitas ligações com o setor sucroalcooleiro do sudeste do país. *“A indústria sucroalcooleira tinha nesse ministro um grande suporte institucional. Ele era um grande defensor do agronegócio como um todo, especialmente do agronegócio do açúcar e do álcool.”* (ENTREVISTA 13 – GESTOR – CASA CIVIL). O interesse central destes atores era relativo a tornar a soja a principal matéria-prima para a produção de biodiesel, com o objetivo de criar um mercado alternativo para esta oleaginosa, em um contexto de queda dos preços internacionais que prejudicava os produtores. A soja, portanto, não deveria ser vista apenas como uma *commodity* agrícola, mas também energética (MAPA, 2006). Ao longo das décadas de 1990 e início dos anos 2000 também há uma maior diversificação entre estes “atores do agronegócio” (FLEXOR, 2010). O MAPA, e a EMBRAPA seguiram sendo espaços institucionais onde predomina uma imagem favorável ao agronegócio. Entretanto, novos atores se integraram a esta “rede de atores do agronegócio”, como a União Brasileira do Biodiesel (UBRABIO), a Associação dos Produtores de Biodiesel do Brasil (APROBIO), a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE), a União da Indústria da Cana-de-Açúcar (UNICA), além de grupos regionais, como o Sindicato das Indústrias de Biodiesel do Estado de Mato Grosso (SINDIBIO). De acordo com Flexor (2010, 2011), estes atores sustentam a posição de que o agronegócio brasileiro se tornou extremamente competitivo, fazendo do Brasil um dos poucos países do mundo onde a agricultura energética poderia ser ampliada sem que isso implicasse em competição com outras formas de uso da terra. Este conjunto de ideias está presente no Plano Nacional de Agroenergia 2006-2011 (MAPA, 2006), que defende a expansão dos biocombustíveis no Brasil.

Por outro lado, no MDA, estava o ministro Miguel Rossetto, que não era originário da área da agricultura familiar mas que tivera atuação sindical da área de energia, tendo sido presidente do sindicato dos trabalhadores nas indústrias do Pólo Petroquímico de Triunfo, no Rio Grande do Sul. A partir da indicação de Rossetto para ministro do MDA, no início do governo Lula, suas ligações com movimentos sociais ligados à agricultura familiar rapidamente se estreitam. *“Rossetto foi uma figura muito importante nas discussões sobre o Marco Regulatório do biodiesel, na idealização do Selo Combustível Social. Foi uma pessoa muito*

importante nesse sentido de manter o apelo do social". (ENTREVISTA 13 – GESTOR – CASA CIVIL). O interesse central dos atores vinculados à agricultura familiar era em diversificar as fontes de matéria-prima para a produção de biodiesel, permitindo que agricultores familiares em todo o país pudessem produzir, de acordo com as condições de clima e solo de cada região.

O grupo de atores que se incorpora à discussão sobre biocombustíveis tem sido definido como "rede de atores do desenvolvimento agrário" (FLEXOR, 2010). A entrada destes atores na discussão configura uma novidade histórica na área de biocombustíveis, e está relacionada à expansão dos participantes no debate sobre biocombustíveis. No âmbito da esfera estatal, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é o espaço institucional que proporcionou que atores até então "perdedores" no jogo do subsistema da área de biocombustíveis se articulasse e agisse de forma coordenada com atores sociais como movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais e confederações como a CONTAG. Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em finais dos anos 90, estes atores puderam se agrupar neste que acabou por se constituir em um espaço institucional onde foi possível construir a idéia, estabelecê-la como uma imagem de política pública (*policy image*) dominante naquele espaço e chamar a atenção do presidente e de seu grupo de auxiliares mais próximos e, finalmente, transformar a questão em política pública. A criação do Selo Combustível Social foi uma demanda deste grupo de atores. Ela expressa uma imagem de política pública que desafiou o *status quo* da área de biocombustíveis e o monopólio de política pública estabelecido desde a época da implementação do PROALCOOL.

A Instrução Normativa Nº 01, de 05 de julho de 2005 regulamentava o Decreto Nº 5.297, de 06 de dezembro de 2004, instituiu o Selo Combustível Social. Este regulamento as desonerações tributárias para empresas que adquirissem matéria-prima da agricultura familiar, podendo chegar até a 100% da COFINS (MDA, 2005a). Como um reforço a esta iniciativa, em 30 de setembro de 2005 o MDA publicou a Instrução Normativa Nº 02, detalhando as regras para empreendimentos de produção de biodiesel que almejassem receber o Selo Combustível Social. Um dos aspectos centrais desta normativa é que ela chama a atenção para a necessidade de ampliar e diversificar a matriz energética brasileira. Ou seja, este ponto, como defendia o professor Expedito Parente ainda na década de 1970, em meados dos anos 2000, passa ser visto como um "problema" que poderia ser resolvido por uma "solução" que seria a inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel. O argumento destaca "*o ambiente favorável ao envolvimento da agricultura familiar na produção de biodiesel criado pelo Decreto Nº 5.297/2004*" (Idem).

No que diz respeito à construção de uma imagem de política pública concorrente àquela que sustentou o monopólio no subsistema de biocombustíveis, a entrada de atores ligados à

agricultura familiar teve papel central. A construção do biodiesel como “o combustível da inclusão social”, e uma alternativa ao etanol emerge no final da década de 1990, embora a ideia já estivesse colocada no subsistema da área de biocombustíveis desde os anos 70. Frequentemente a construção de uma nova imagem de política pública é facilitada pela mudança nas percepções em relação a uma questão já estabelecida (BAUMGARTNER e JONES, 2009). No caso do PROALCOOL ganha força a exploração de percepções em relação a seus efeitos “negativos” como concentração de renda, incentivos governamentais a uma monocultura, a formação de uma massa de trabalhadores rurais temporários, pobres e desassistidos que migram de uma região para outra à procura de trabalho. A ideia de que o PROALCOOL havia beneficiado, antes de tudo, os usineiros do sudeste, ganhou força no momento em que o debate e a discussão sobre uma alternativa bioenergética ganhava maior proporção.

Ao longo da década de 1990, consolida-se a ideia de que os pequenos agricultores são atores sociais importantes na agricultura moderna, e a partir daí categorias como “agricultura familiar” e “desenvolvimento agrário” ganham importância e destaque. Ainda no governo Fernando Henrique Cardoso é constituído o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que viria a ganhar maior centralidade no governo Lula. Na medida em que atores ligados à agricultura familiar passam a se envolver nos debates sobre biocombustíveis, criam-se condições 1) para que os limites do PROALCOOL sejam colocados na mesa de discussões e 2) para a construção de uma alternativa de política pública que busque se diferenciar e evitar os resultados negativos produzidos pelas políticas de apoio ao etanol de cana-de-açúcar. Tanto o MDA quanto a CONTAG tiveram participação destacada neste processo.

Além de atores ligados à área da agricultura familiar, a presença de atores ligados à área ambiental trouxe novos argumentos ao debate, especialmente no que diz respeito à diversificação das matérias-primas para a produção de biocombustíveis. Empreendedores de política pública como o professor Expedito Parente já defendiam, na década de 1970 a ideia de que o etanol seria um combustível “privado”, enquanto o biodiesel seria um combustível “coletivo”, ou “social”. Sua ênfase na diversificação de matérias-primas tinha a ver com crenças profundas⁶ relacionadas ao meio ambiente e à sociedade: “*Você não pode trabalhar com monoculturas. É necessário fazer um equilíbrio de espécies para evitar a monocultura, que é danosa à ecologia.*” (PARENTE, 2007, p. 198). Esta percepção estaria na base dos principais argumentos desenvolvidos por atores ligados à agricultura familiar no momento em que se expande a discussão sobre biocombustíveis no início dos anos 2000 e principalmente após a criação dos espaços de discussão tanto no Congresso Nacional quanto no Poder Executivo.

⁶No sentido de *policy core beliefs*, conforme desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999).

Os empreendedores de política pública que atuaram para construir ideias relativas ao “lado social” do biodiesel, e para colocá-las na agenda agiram também no sentido de buscar espaços institucionais onde estas ideias pudessem ser discutidas. No Ministério da Agricultura, por exemplo, predominavam ideias voltadas ao agronegócio, de acordo com os interesses da grande agroindústria, como o setor sucroalcooleiro (ENTREVISTA 13 – ASSESSOR – CASA CIVIL). De acordo com tais concepções, a construção de uma cadeia produtiva de biodiesel que incluísse a agricultura familiar, voltada para uma ideia de inclusão social, e constituída com base em matérias-primas como mamona, dendê e outras, estaria fadada ao fracasso. Não seria eficiente nem traria condições de desenvolver uma cadeia produtiva como a do etanol: A descentralização, a existência de muitos produtores, a falta de homogeneidade, a produção em pequenas escalas familiares, teria um custo muito grande para uma produção em larga escala: *“Os custos “por trás” da produção seriam muito grandes. Ou seja: não se estruturaria, nessas bases, uma cadeia produtiva de biodiesel forte e autônoma, independente do governo e capaz de caminhar e se desenvolver por si própria.”* (ENTREVISTA 14 – PESQUISADOR – ÁREA DE ENERGIA).

Em contraste, o ponto central apontado pelos atores ligados ao desenvolvimento rural/agricultura familiar destacava justamente que o PROALCOOL não havia gerado, instantaneamente, uma cadeia produtiva “forte e autônoma”. Pelo contrário, essa política pública somente se efetivou via subsídios concedidos à grande agricultura e ao setor sucroalcooleiro. E em relação ao PNPB, nem seriam dados subsídios, mas sim incentivos fiscais às indústrias que adquirissem matéria-prima da agricultura familiar. Nesse sentido, a existência do MDA, tendo à frente um ministro atuante como Miguel Rossetto, foi fundamental para que essas ideias fossem desenvolvidas.

Além disso, as audiências públicas na Câmara dos Deputados e o envolvimento de parlamentares com o tema contribuiu no sentido de expandir o debate e a discussão, trazendo o conflito “para fora” do subsistema de política pública. Criaram-se assim condições para que novas ideias entrassem na pauta de discussões e fossem consideradas como legítimas. No momento em que a discussão vai para o Poder Executivo o debate se amplia ainda mais, e a “questão social” se coloca de maneira ainda mais forte na agenda. A escala do conflito e do debate político mostrou-se fator chave do biodiesel enquanto questão na agenda. A construção de imagens de política pública está ligada a espaços onde elas possam se consolidar, e a espaços de discussão e debates onde novas ideias possam surgir. As relações entre escala do conflito, atores participantes, espaços institucionais tiveram impacto sobre os resultados do processo de formação da agenda. Conforme destacava Schattschneider (1960), conflitos possuem um “potencial de contágio”. A análise do papel das ideias e do conhecimento, no âmbito da Teoria do Equilíbrio Pontuado, considera que a interação entre imagens de política pública e espaços

institucionais, a partir da expansão dos debates, pode afetar a estabilidade de um subsistema de política pública, gerando mudanças na agenda e permitindo o surgimento de novas questões.

Considerações Finais

A chegada ao poder da coalizão política liderada pelo PT, com a eleição de Lula em 2002, tem sido apontada como o fator determinante para a abertura de uma janela de oportunidades para a entrada na agenda da questão do biodiesel e sua efetiva transformação em uma política pública com forte dimensão social (FLEXOR, 2012, 2010; PEDROTI, 2011; 2012). A emergência da nova questão na agenda da área de bioenergia e a consequente construção de uma imagem de política pública que destacava o biodiesel como um combustível “social” e “coletivo” ocorreu no âmbito dessa janela de oportunidades que propiciou a ampliação do debate, o que possibilitou a entrada de novas ideias, concepções e percepções em relação a o que deveria ser uma política de biocombustíveis.

Estudos recentes têm apontado o Presidente, em contextos de presidencialismo de coalizão, como o “formador de agenda em chefe” (*agenda setter-in-chief*), por sua capacidade de colocar temas e questões na pauta de discussões (RUTLEDGE e PRICE, 2014). Esta abordagem vai ao encontro da concepção de Kingdon (2011), que afirma que, quando o presidente direciona sua atenção para uma questão, ela imediatamente ganha preeminência sobre todas as demais.

Entretanto, a literatura sobre formação de agenda chama a atenção para o fato de que, antes de chegar ao presidente e aos centros de tomada de decisão, há um longo processo de construção das questões, processo este que envolve a manipulação de ideias, percepções e pontos de vista em relação a como deve se estruturar uma solução de política pública para determinado “problema”. É certo que a conjuntura política e o arcabouço institucional são fatores causais explicativos para a construção de uma política de bioenergia com forte viés social. Entretanto, pode-se considerar também o processo de construção das ideias, as ações de empreendedores que colocaram essas ideias e percepções no debate e forçaram para que a discussão rompesse os limites do subsistema de política pública. A ênfase na dimensão das ideias e dos atores que as difundem ajuda a compor um quadro no qual é possível compreender as razões que fizeram com que um presidente como Lula, no auge de sua popularidade, “abraçasse” a questão do biodiesel e se tornasse um defensor de uma política de bioenergia com uma dimensão social.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R. O acesso dos agricultores aos mercados de biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais. *Conferência da Associação Internacional de Economia Alimentar e Agroindustrial*. Londrina, 22 a 27/04/2007.

ALVES, L. R. A. *Transmissão de preços entre produtos do setor sucroalcooleiro do Estado de São Paulo*. Piracicaba, ESALQ/USP, Dissertação de Mestrado, 2002.

ALMEIDA, J. P. *Biodiesel, o “óleo filosofal”*: Desafios para a educação ambiental no caldeirão do desenvolvimento sustentável. Biblioteca Virtual de Ciências Humanas, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

AVRITZER, L. (Org.) . *Experiência Democrática, Sistema Político e Participação Popular*. 1. ed. , 2013. 128p .

AVRITZER, L. . Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In: Carlos Ranulfo Melo; Manuel Alcântara Sáez. (Org.). *A democracia brasileira - balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, v. 1, p. 405-420.

BASTOS LIMA, M. G. *An Institutional Analysis of Biofuel Policies and their Social Implications: Lessons from Brazil, India and Indonesia*. UNRISD: Occasional Paper N° 09 – Social Dimensions of Green Economy and Sustainable Development, May, 2012.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, vol. 53, n° 04, pp. 1044-1074, Nov. 1991.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2nd ed. 2009.

BAUMGARTNER, F. R.; PEDERSEN, C. G.; JONES, B. D. (2006) Comparative Studies of Policy Agendas. *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, N° 07, September, 2006, pp. 959-974.

BAUMGARTNER, F.; LEACH, B. L. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. New Jersey, Princeton University Press, 1998.

BERTELLI, L. G. A verdadeira história do PROALCOOL. Publicado em www.biodieselbr.com.br 29 de janeiro de 2006. Acesso em 24/05/2013.

BIRKLAND, T. *An Introduction to the Policy Process*. New York: M. E. Sharpe, Inc. 2005.

BIRKLAND, T. Focusing Events, Mobilization and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*, Vol. 18, N° 1, 1998, pp. 53-74.

BIODIESELBR. *Expedito Parente: Combustível para o Social*. Reportagem portal BiodieselBR, 25/07/2007. Disponível em: <http://www.biodieselbr.com/noticias/em-foco/combustivel-social-expedito-parente-25-09-07.htm> Acesso em 25/05/2014.

BIODIESELBR. *O Biodiesel na Alemanha*. Reportagem portal BiodieselBR, 29/01/2006. Disponível em: <http://www.biodieselbr.com/biodiesel/mundo/biodiesel-alemanha.htm> Acesso em 25/09/2013.

BIODIESELBR. *PROALCOOL – Programa Brasileiro de Álcool*. Reportagem portal BiodieselBR, 29/01/2006. Disponível em: <http://www.biodieselbr.com/proalcool/proalcool/programa-etanol.htm> Acesso em 29/04/2014.

BOOG, E. B.; BIZZO, V. A. e VALLE, T. L. *Avaliação do potencial energético dos resíduos de campo da cultura da mandioca*. In: XII Congresso Brasileiro de Mandioca Raízes e Amidos Tropicais v. 3, 2007.

BRASIL. Lei Nº 11.097 de 13 de Janeiro de 2005. *Dispõe sobre a introdução do Biodiesel na matriz energética brasileira e dá outras providências*. Brasília, 13 de Janeiro de 2005.

CABRAL, J. M. Biocombustíveis, Biodiesel e Etanol. *Congresso All About Energy*, Seção Biomassa I, Fortaleza, Ceará, 2010.

CAPELLA, A. C. N. Transformando Idéias em Ação: O Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas. In: 34 *Encontro Anual da ANPOCS*, 2010, Caxambu. Anais do 34o. Encontro Anual da ANPOCS, 2010.

CAPELLA, A. C. N. ; LEITE, L. Q. . Inovação, mudança e defesa de ideias em políticas públicas: o papel dos empreendedores. In: *XXXVII Encontro da ANPAD – EnANPAD, Rio de Janeiro*. Anais do XXXVII Encontro da ANPAD, 2013

CHECKEL, J. T. It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics. *ARENA: Centre for European Studies*. University of Oslo. Working Paper Nº 26, (October), 2005.

ENTREVISTA 01 – Pesquisador – Centro de Economia da Energia, UFRJ. Entrevista realizada no Rio de Janeiro em 18/06/2011.

ENTREVISTA 02 – Deputado Federal – PT Goiás. Entrevista realizada em Brasília, 22/05/2013.

ENTREVISTA 03 – Consultor do Ministério do Desenvolvimento Agrário – Agrônomo. Entrevista realizada em Brasília, 28/05/2013.

ENTREVISTA 04 – Analista de Políticas Públicas e Planejamento – Casa Civil – Coordenador Comissão Interministerial do Biodiesel. Entrevista realizada em Brasília, 20/05/2013.

ENTREVISTA 05 – Analista de Políticas Públicas e Planejamento – Casa Civil – Assessoria Comissão Interministerial do Biodiesel. Entrevista realizada em Brasília, 20/05/2013.

ENTREVISTA 06 – Consultor Ministério do Desenvolvimento Agrário – Especialista em Agronegócio. Entrevista realizada em Brasília, 28/05/2013.

ENTREVISTA 07 – Deputado Federal – PT Rio Grande do Sul. Entrevista realizada em Brasília, 21/05/2013.

FISCHER, F. (Org.) *Handbook of Public Policy Analysis – Theory Politics and Methods*. Florida, CRC Press, 2006.

FISCHER, F. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

FISCHER, F. *Politics, Values and Public Policy: The Problem of Methodology*. Boulder, CO: Westview Press, 1980.

FISCHER, F. FORESTER, J. (Orgs.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC, Duke University Press, 1993.

FLEXOR, G. Políticas públicas, atores e regras: uma perspectiva neoinstitucionalista da dinâmica do Programa Nacional de Produção de Biodiesel. *Desenvolvimento em Debate*, Vol. 1, Nº 2, 2010, pp. 25-45.

FLEXOR, G.; KATO, K. Y. RECALDE, M. The Biodiesel Market and Public Policy: A Comparative Analysis of Argentina and Brazil. *CEPAL Review*, Nº 108, 2012, pp. 69-85.

FLEXOR, G.; KATO, K. Y. ; LIMA, M. S. ROCHA, B. N. Dilemas Institucionais na Promoção dos Biocombustíveis: O Caso do Programa Nacional de Produção de Biodiesel. *Cadernos do Desenvolvimento*, Vol. 6, Nº 8 (maio), 2011, pp. 329-354.

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.

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.

GARCEZ, C. A. G. *Uma Análise da Política Pública do Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB)*. Dissertação de Mestrado, Brasília, Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2008.

GEE/IE/UFRJ. *Projeto Matriz Brasileira de Combustíveis*. Grupo de Economia da Energia/UFRJ. 2006.

GEORGE, A.; BENNET, A. *Case Studies and Theory Development in Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.

GLOBAL SUBSIDIES INITIATIVE. *Biofuels – At What Cost? Government Support for Ethanol and Biodiesel in the United States*. International Institute for Sustainable Development, 2006.

GLOBAL SUBSIDIES INITIATIVE. *Biofuels – At What Cost? Government Support for Ethanol and Biodiesel in the European Union*. International Institute for Sustainable Development, 2010.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Sustainable Production of Second-Generation Biofuels. Potential and Perspectives in Major Economies and Developing Countries*. Information Paper, February, 2010.

JOHN, P. Is there life after Policy Streams, Advocacy Coalitions and Punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, V. 31, N° 4, 2003, pp. 481-498.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*, V. 40, N° 01, pp. 01-19, 2012.

KANASHIRO, K. *Biodiesel: Energia ou Inclusão Social?* Publicado em Agência Carta Maior, 27 de Junho de 2010.

KATO, K. Y. M. *Estatais, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais: Os Caminhos da Petrobrás no Biodiesel*. Tese de Doutorado, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2012.

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

KNOTHE, G. Perspectivas históricas de los combustibles diesel basados em aceites vegetales. *Revista A&G*, 47, Tomo XII, No. 2, 2001.

LIMA, P. C. R. *O Biodiesel e a Inclusão Social*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Março de 2004.

LUECKE, B. *Biofuels Development Strategy: A Case Study of the Dominican Republic*. Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs, Environment and Natural Resources Program, Discussion Paper 2010-04. April, 2010.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Nacional de Agroenergia: 2006-2011*. Segunda edição revisada. Brasília: MAPA, 2006.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. *Instituto Nacional de Tecnologia, desde 1921 gerando tecnologia para o Brasil*. Rio de Janeiro-Brasília, MCT/INT, 2006.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Rede Brasileira de Biodiesel – PROBIODIESEL. *Programa Brasileiro de Biocombustíveis*. In: www.dabdoub-labs.com.br/pdf/probiodiesel.pdf Acesso em 25/11/2010.

MCFARLAND, A.S. (1991). Interest Groups and Political Time: Cycles in America. *British Journal of Political Science*, Vol. 21, Nº 03, July, 1991, pp. 257-284.

MAJONE, G. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press, 1989.

MAJONE, G. Agenda Setting. In: MORAN, M; REIN, M; GOODIN, R.E. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, 2006, pp. 228-250.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Biocombustíveis no Brasil: Realidades e Perspectivas*. Brasília, Editora MRE, 2007, 205 pp.

NEUTZLIG, D. M. Sustentabilidade em uma cadeia de biodiesel no Rio Grande do Sul com foco na agroindústria produtora. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Agronegócios, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

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.

PARENTE, E. Entrevista concedida ao Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores. Caderno *Biocombustíveis no Brasil – Realidades e Perspectivas*. Disponível em: <http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/temas-brasileiros-1/portugues/biocombustiveis-no-brasil> Acesso em 25/10/2013.

PARENTE, E. Entrevista concedida ao portal BiodieselBR. 27/06/2007. Disponível em: <http://www.biodieselbr.com/noticias/em-foco/entrevista-expedito-parente-sol-energia-futuro-27-06-07.htm> Acesso em 25/08/2014.

PARENTE, E. *Biodiesel: Uma Aventura Tecnológica num País Engraçado*. Fortaleza, TECBIO, 2003.

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.

QUIVY, R. *Manual de investigação em ciências sociais*. 5. ed. Lisboa : Gradiva, 2008.

REPORTER BRASIL. A Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Biodiesel. ONG Repórter Brasil – Centro de Monitoramento de Agrocombustíveis, Novembro, Nº 01, 2010.

RODRIGUES, R. A. (2007). *O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel*. Apresentação Ethanol Summit 2007, São Paulo, 5 de Junho.

RODRIGUES, R.A.; ACCARINI, J.H. Programa brasileiro de biodiesel. em http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/capr/CAPR_BIOMCT.pdf. Acesso em 22/04/2011.

SABATIER P. A.; JENKINS-SMITH, H. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO. Westview Press, 1993.

SABATIER, P. The need for better theories. In: Paul Sabatier (org.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO, Westview Press, 1ª Ed, 2007, pp. 3-20.

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.

SACHS, I. *Biofuels are Coming of Age*. Paper presented at the International Seminar “Assessing the Biofuel Option”, International Energy Agency, Paris, 2005.

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

SANTOS, M. H. C. Fragmentação e informalismo na tomada de decisão: O caso da política do álcool combustível. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 41, Nº 2, pp. 73-94, 1987.

SANTOS, M. H. C. *Alcool as fuel in Brazil: An energy policy and politics*. Doutorado em Ciência Política. Massachusetts Institute of Technology, 1985.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston

SHIKIDA, P. F. A. A evolução diferenciada da agroindústria canavieira no Brasil de 1975 a 1995. Piracicaba, 1997. 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.

SHIPAN, C. R. ; VOLDEN, C. The Mecanismos of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, Vol. 52, Nº 4, October 2008, pp. 840-857.

- SMILL, V. A Global Transition to Renewable Energy Will Take Many Decades. *Scientific American*, Vol. 310, Issue 01, January, 2014
- STATTMAN, S. L.; HOSPES, O. MOL, A. P. J. Governing Biofuels in Brasil: A comparison of ethanol and biodiesel policies. *Energy Policy*, Nº 61, pp. 22-30, 2013.
- STEPAN, N. *Gênese e evolução da ciência brasileira: Oswaldo Cruz e a política de investigação científica e médica*. Rio de Janeiro, Artenova/ Fundação Oswaldo Cruz, 1976.
- STONE, D. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, Vol. 104, Nº 02 (Summer), 1989, pp. 281-300.
- STONE, D. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company, 1997.
- TANSEY, O. Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. *Political Science and Politics*. V. 40, 2007, pp. 765-772.
- 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.
- UNICA. Produção e uso do etanol combustível no Brasil: respostas às questões mais frequentes. São Paulo: Única, 2007. 68p.
- UNITED NATIONS. *Towards Sustainable Production and Use of Resources: Assessing Biofuels*. UNEP, International Panel for Sustainable Development, 2009.
- UNITED NATIONS. *The Contribution of Biofuels to the Sustainability of Development in Latin America and the Caribbean: Elements for Formulating Public Policy*. Project Documents, ECLAC/CEPAL, 2008.
- VIAN, C. E. F. *Agroindústria canavieira: estratégias competitivas e modernização*. São Paulo: Átomo, 2003. 217 p.
- WEIBLE, C.; SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H.; NOHRSTEDT, D.; HENRY, A.D; DeLEON, P. A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, Vol. 39, Nº 03, 2011, pp. 349-360.