



N° 8, agosto 2013

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o desenvolvimento

Estado e Biocombustíveis no Brasil: uma parceria para o desenvolvimento?

PONTO DE VISTA, Nº 8, agosto 2013
ISSN 1983-733X.

Renata Albuquerque Ribeiro¹

i. Introdução

O *Desenvolvimento* vem se constituindo como um tema de crescente interesse e debate entre o Estado brasileiro e suas burocracias, os pesquisadores da academia e os setores da sociedade civil organizada, uma vez que tem ocupado o centro de gravidade da agenda pública. A palavra “desenvolvimento” pode ser entendida de várias maneiras como, por exemplo, a melhoria das condições materiais de existência, sobretudo por meio do usufruto da riqueza socialmente produzida. Neste artigo, ela será associada à

¹ Mestranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Bolsista CAPES e pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO). Este artigo é produto da pesquisa de dissertação de mestrado em andamento, orientada pelo Prof. Carlos Roberto Sanchez Milani.

ideia de crescimento e desenvolvimento econômico, partindo do pressuposto de que o Brasil necessita de uma estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo que busque compatibilizar crescimento com equidade social. Não obstante, há uma série de debates em torno dessa temática, mas pode-se dividir esta “arena” polarizada em dois grandes grupos antagônicos: os partidários do *laissez-faire* que, portanto, são reticentes quanto à intervenção do Estado na economia; e aqueles que acreditam que, para além do mercado, o Estado é um ator fundamental na promoção do desenvolvimento. De qualquer maneira, relacionadas ou não ao papel do Estado como interventor, essas visões têm como objetivo defender o crescimento econômico, a melhoria da qualidade dos serviços públicos, a estabilidade macroeconômica, o controle da inflação, os investimentos em infraestrutura, entre outros elementos que são condições precípuas para alcançar o tão propalado desenvolvimento. Nas palavras de Dias Leite (2007: 553) “energia e desenvolvimento econômico caminham juntos, com influência recíprocas”. Neste debate, a energia aparece como ponto de importância, pois é condição para que o país se desenvolva de maneira autônoma.

Nos últimos anos, a crise econômica e a alta nos preços do petróleo trouxeram o tema “energias renováveis” para a pauta da política, uma vez que os países estão buscando fontes alternativas à queima de combustíveis fósseis para suprir suas necessidades e garantir a segurança energética, elementos fundamentais para o desenvolvimento e autonomia desses Estados. Nesse cenário, o Brasil apresenta as condições necessárias para liderar o debate acerca do uso de energias renováveis, pois possui uma matriz energética diversificada e consideravelmente mais “limpa” que muitos países “desenvolvidos” e industrializados no mundo. Além disso, fatores como o aquecimento global e problemas geopolíticos tornam cada vez mais necessários a autossuficiência e segurança energética dos países que visam atingir o desenvolvimento.

Dessa maneira, o presente artigo tem por objetivo analisar e tentar entender o valor estratégico que os biocombustíveis possuem na promoção do desenvolvimento econômico. Utilizando como método a revisão bibliográfica e explorando o contexto histórico em cada momento de “alta” na produção dos biocombustíveis, busca-se compreender a relação entre o Estado nacional desenvolvimentista e o incentivo à

produção deste tipo de energia, com foco nos anos 1930, 1970 e 2000. Apesar de não seguir uma linha de continuidade, parte-se da hipótese de que a produção da agroenergia surge como alternativa para a renovação e dinamização do capitalismo nacional diante da eclosão de crises econômicas globais.

O trabalho está dividido em seis (6) seções, sendo a primeira esta breve introdução. Na segunda seção, observar-se-á a importância estratégica da energia para a promoção do desenvolvimento. Na terceira, far-se-á um breve histórico sobre a produção dos biocombustíveis, buscando mostrar as principais políticas públicas implementadas pelo Estado bem como sua importância e consequências. A quarta seção aspira estabelecer uma relação entre essa produção e o Estado Desenvolvimentista no Brasil, com especial atenção aos anos 1930, 1970 e a primeira década do século XXI. A quinta seção, ao promover uma interlocução com o estruturalismo cepalino e a ortodoxia neoclássica, ressalta que a produção de biocombustíveis está associada à menor ou maior intervenção do Estado no setor, somada a um contexto de crise internacional. Ademais, nos últimos anos, diante da revitalização do protagonismo estatal na promoção de uma agenda neodesenvolvimentista, os biocombustíveis desempenharam um papel basilar no sentido de conferir segurança energética enquanto funciona como instrumento de projeção do país no cenário internacional. A sexta e última seção devota-se à feitura das considerações finais.

ii. A importância estratégica da energia

A energia é uma ferramenta que permitiu a evolução da civilização humana em vários sentidos. Nas palavras de Vidal (2009) “a economia de escala, a formação de grandes centros urbanos, a logística de transporte e de comércio, nacional e internacional, teve seu início, ou sua explosão, após a utilização do petróleo como fonte primária de energia, que trouxe mais eficiência aos sistemas produtivos surgidos na época da Primeira Revolução Industrial”. Porém, foi a partir da “decisão do Almirantado britânico, de 1912, de converter a esquadra, então movida a carvão, para óleo diesel”

(Simões, 2007) que a energia assumiu um caráter estratégico. Essa decisão fez com que energia e política fossem fortemente associadas, relação visível até os dias de hoje.

Durante a segunda Guerra Mundial o peso estratégico do petróleo aumentou. Após o término do conflito, os Estados Unidos perceberam que seria necessário importar o líquido e passou a comercializar com o Oriente Médio. Com o fim da Guerra Fria, surgiram os mais variados conflitos entre países que buscavam promover a segurança e acesso aos recursos naturais e matérias primas e, nesse sentido, a energia aparecia como elemento fundamental para o desenvolvimento de um país. Ainda segundo Simões (2007), a sociedade é extremamente dependente do uso do petróleo para o bom funcionamento de sua economia e condução de suas atividades sociais, sendo altamente dependente dos bens industrializados e fixada nos valores de desenvolvimento econômico, acumulação de capital e livre comércio. Assim, há um forte controle dos Estados para garantir o acesso às reservas de petróleo, pois já se sabe que ele é uma fonte de energia esgotável (enquanto há aumento constante da demanda mundial) e que os Estados necessitam de energia para se desenvolver.

Atentos às volatilidades dos preços do petróleo, à instabilidade geopolítica das principais regiões produtoras, à incerteza quanto ao abastecimento e às consequências negativas para o meio ambiente decorrente do uso de petróleo como energia que move o mundo, os países buscaram, ao longo dos anos, alternativas que diminuíssem a dependência da queima desse combustível, o que fez com que houvesse uma mudança no paradigma energético mundial. No entanto, no caso do Brasil, sempre houve o incentivo ao uso de energias renováveis, uma vez que o país possui uma variedade de recursos naturais disponíveis para serem utilizados e que oferecem fornecimento contínuo. Dessa maneira, diferentes tipos de energias renováveis são desenvolvidos no país como a hidráulica, eólica, solar, utilização de hidrogênio, biomassa e gás natural. Entretanto, mundialmente e, sobretudo, nos últimos anos, quando a mudança no paradigma energético mundial ficou mais visível, a produção dos biocombustíveis foi quem ganhou destaque.

iii. Biocombustíveis

Tendo em vista a importância da energia para o desenvolvimento do país torna-se premente a necessidade de expandir o debate no que diz respeito às alternativas ao uso do petróleo, pois já são conhecidos os fatores como a volatilidade dos preços e as consequências ambientais de seu uso. Nesse contexto, os biocombustíveis surgem como uma alternativa energética viável principalmente se levarmos em consideração as vantagens ambientais, econômicas e sociais associadas à sua utilização como fonte de energia. As energias renováveis sempre foram utilizadas pelo homem, vide a utilização de lenha como combustível. Contudo, foi a partir do início do processo de industrialização nacional, no limiar do século XX, que o país buscou diminuir a dependência da importação de petróleo incentivando o uso e produção de fontes alternativas de energia.

A produção de biocombustíveis no Brasil está voltada, principalmente, para dois segmentos do setor: o etanol e o biodiesel. Os biocombustíveis são: qualquer tipo de fonte de energia renovável e não fóssil que utilize matéria-prima de origem vegetal ou animal. O etanol é um biocombustível altamente inflamável que pode ser obtido a partir da cana de açúcar, do milho, da beterraba, da mandioca, da batata, sendo a cana mais utilizada devido a sua maior produtividade diante das outras culturas. Ele pode ser utilizado puro ou misturado com a gasolina.

Já o biodiesel pode ser definido como um combustível renovável utilizado nos automóveis ou caminhões derivado de óleos vegetais (girassol, mamona, soja, babaçu e outras oleaginosas) além de matérias primas alternativas como a gordura animal (tutano de boi) ou óleos de frituras. De acordo com Câmara (2006), as matérias-primas que podem ser utilizadas para a produção de biodiesel podem ser divididas por classes de fontes renováveis: i. Óleos vegetais: como o de soja, algodão, amendoim, babaçu, canola, dendê, girassol, mamona, etc.; ii. Gorduras de animais: sebo bovino, óleo de peixe, banha de porco ou óleo de mocotó e iii. Óleos e gorduras residuais: matérias-primas relacionadas ao meio urbano, como óleos residuais originários de cozinhas domésticas e industriais (óleo de fritura) ou gordura de esgoto. O biodiesel é um combustível ecológico, pois sua queima é considerada “limpa”. A mistura entre biodiesel e óleo

mineral é representada pela letra B, sendo o número em seguida a porcentagem de biodiesel presente da mistura. Sendo assim, o combustível B5 possui 95% de diesel e 5% de biodiesel e B100% o combustível feito com biodiesel puro. No uso do biodiesel como combustível têm sido utilizadas principalmente as misturas B5 e B20.

Apesar do forte incentivo estatal, os reais benefícios dos biocombustíveis não são objeto de consenso entre os pesquisadores. A utilização dessas fontes geralmente está associada à ideia de energia limpa, às vantagens econômicas, sociais e, principalmente, ambientais. No entanto, há uma série de controvérsias associadas à utilização deste tipo de energia.

Um argumento utilizado a favor dos biocombustíveis é a sua vantagem ambiental. Diante dos altos custos ao meio ambiente, provenientes da queima de combustíveis fósseis, os biocombustíveis aparecem como uma alternativa eficaz e ecológica por serem menos poluentes, pois geram menor emissão de monóxido de carbono e outras substâncias que agridem o meio ambiente. Porém, de acordo com o relatório “*The State of Food and Agriculture*” publicado pela FAO, em 2008, a redução de gases de efeito estufa (GEE) gerada pelo uso dessas fontes é relativa, sendo necessário observar a região e a matéria-prima utilizada para sua produção, pois muitas vezes a quantidade de combustível fóssil queimado para a sua produção (colheita e transporte, por exemplo) faz com que o balanço de emissões seja negativo ao final do processo.

Outra vantagem apresentada por aqueles que defendem o uso dessa energia é a questão econômica que envolve os biocombustíveis, principalmente no crescimento e desenvolvimento dos países produtores. Por serem obtidos a partir de diferentes fontes orgânicas, há extensa possibilidade de produção de acordo com o clima e condições presentes em cada espaço geográfico. Todavia, essa diversidade esbarra em limitações técnicas e até mesmo econômicas que consistem em intensa pesquisa tecnológica para cada matéria-prima utilizada e o ainda alto custo de produção deste tipo de fonte de energia, elementos que os países que pretendem produzir agrocombustíveis ainda não disponibilizam.

É apresentado, também, o argumento da “inclusão social” gerada pelo uso e produção de biocombustíveis. Este está baseado na ideia de que a produção de

biocombustíveis demanda uso de mão de obra, gerando emprego e renda e trazendo benefícios sociais para as áreas produtoras. Porém, no caso do etanol, as péssimas condições de trabalho daqueles que realizam o corte da cana de açúcar (em alguns casos, sendo utilizada até mesmo mão de obra escrava) fazem com que este argumento seja fortemente questionado pela comunidade internacional. Há, ainda segundo esse aspecto social, o esforço do Governo brasileiro (através do programa “Selo Combustível Social”) em garantir espaço para a agricultura familiar na produção do biodiesel. No entanto, é visível a concorrência desleal que tal modalidade de agricultura sofre diante dos grandes produtores, trazendo mais um elemento de controvérsia para o debate.

Podemos destacar, por último, a possível alta nos preços dos alimentos (Debate: *Food X Fuel*) que pode ser gerada pela produção de biocombustíveis devido à redução de ofertas de matéria-prima para produção de ração animal ou outros alimentos. Soma-se a isso a preocupação no que diz respeito ao uso indireto da terra, pois além da alta dos preços dos alimentos, seria necessária a expansão das terras utilizadas para seu cultivo. Dessa maneira, a produção de etanol substituiria a dos alimentos plantados fora da Amazônia, fazendo com que estes fossem transferidos para a região, causando desmatamento.

Apesar do intenso debate, a presença dos biocombustíveis na matriz energética brasileira hoje é significativa, sobretudo na utilização em meios de transporte. Segundo dados da EPE - Empresa de Pesquisa Energética, órgão vinculado ao Ministério de Minas e Energia, o Brasil apresenta umas das matrizes energéticas mais renováveis do mundo com 45,3% de sua produção proveniente de fontes como recursos hídricos, biomassa e etanol, além das energias eólica e solar. As usinas hidrelétricas são responsáveis pela geração de mais de 75% da eletricidade do País. Enquanto a matriz energética mundial é composta por 13% de fontes renováveis no caso de Países industrializados, ela é de 6% entre as nações em desenvolvimento (EPE, 2012). Ainda de acordo com o órgão, o percentual de participação do conjunto das fontes renováveis de energia vai aumentar na matriz energética brasileira nos próximos dez anos, chegando a 46,3% em 2020, segundo o Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE (EPE, 2010).

iv. A produção de Biocombustíveis no Brasil

Em relação aos biocombustíveis, de acordo com Simões (2007), a vantagem comparativa do Brasil pode ser fundamental para a consolidação do desenvolvimento e do novo papel que tem ocupado no mundo, em virtude da larga experiência adquirida ao longo de décadas de pesquisa na produção e uso desta fonte (estratégica) de energia. Ao analisar superficialmente o histórico de produção e incentivo ao uso dessas fontes tentando responder à pergunta “que fatores estão ligados à produção e incentivo ao uso dos biocombustíveis no Brasil?” foi possível esboçar, de maneira simplificada, a seguinte tabela:

Tabela 1: Primeiros Questionamentos

Tabela 1: Primeiros Questionamentos		
Fases de maior incentivo, produção e uso dos biocombustíveis no Brasil	Fatores domésticos	Fatores externos
Anos 1930	Governo Vargas	Crise Econômica Mundial de 1929
Anos 1970	Ditadura Militar	Crise Econômica Mundial (Choque do Petróleo 1973)
Anos 2000	Governo Lula da Silva	Crise Econômica Mundial de 2008

Fonte: elaboração própria

A partir disso, é possível observar que a produção foi fortemente incentivada nos períodos em que Governos Desenvolvimentistas estiveram no poder, coincidindo com o contexto de crise econômica no cenário internacional. Já se sabe que o Estado desenvolvimentista busca promover o crescimento econômico a partir da intervenção estatal e investimento em setores estratégicos como infraestrutura, indústrias de base, comunicações e energia. Assim, surge o questionamento: “Como a ideia de se atingir o desenvolvimento está associada ao tema da energia e, especificamente, aos biocombustíveis, no caso do Brasil?”. A seguir, com o intuito de responder a esta pergunta, será feito um breve histórico da produção de Etanol e Biodiesel, no Brasil, com especial destaque aos anos de maior incentivo estatal às suas respectivas produções.

iv.i. Etanol

O Brasil apresenta um acúmulo de conhecimento na fabricação de etanol, uma vez que o cultivo da cana de açúcar no país é conhecido desde a época colonial por meio do sistema denominado *plantation* (monocultura/escravidão/latifúndio/exportação). As primeiras experiências utilizando o biodiesel como combustível ocorreram em 1920 quando pesquisas foram realizadas no Instituto de Óleos do Ministério da Agricultura e no Instituto de Tecnologia Industrial de Minas Gerais.

Na década de 1930, no bojo do projeto nacional desenvolvimentista e centralizador, foram criados pelo Governo Getúlio Vargas o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e a Escola Superior de Agricultura (ESALQ) que tiveram papel fundamental na expansão do setor alcooleiro para o Sudeste do país, que antes era concentrado no Nordeste. O IAA concedia benefícios financeiros e administrativos, além de realizar investimentos no setor, de acordo com Paulo Fernando Dias Feres:

“Entre os principais incentivos oferecidos às destilarias particulares, anexas a usinas, pode-se mencionar o aumento da proporção de álcool anidro a ser adicionado à gasolina, então importada, de 5 para 20%; a reserva, a partir de 1942, da maior parte da matéria-prima

agrícola (cana-de-açúcar) para a produção “direta” do álcool, isto é, a partir do caldo de cana e não mais do melaço residual à fabricação do açúcar; e a garantia de preços mínimos (Feres, 2010: 73)”.

Além disso, o governo pretendia incentivar o uso do álcool com o Decreto nº 19.717, de 1931, que tornava oficial a mistura desse elemento à gasolina (até então importada). No entanto, as políticas de incentivo à produção de álcool não obtiveram os resultados esperados, uma vez que fatores externos como os baixos preços internacionais do petróleo acabaram por influenciar a produção e demanda de combustível e açúcar. Diante desta instabilidade, o IAA buscava equilibrar a escala produtiva do país, na tentativa de aumentar as exportações e reinserir a indústria canavieira brasileira no mercado internacional. O Instituto seguiu influenciando a produção de cana até os anos 90, quando foi extinto.

Os anos 40 foram marcados por disputas entre os estados produtores, sobretudo em decorrência das facilidades que o governo federal dava aos produtores do Nordeste, o que causava a insatisfação de usineiros paulistas. Apesar dessas políticas, os produtores viram o preço do açúcar ser reduzido devido à normalização da produção da Europa. O IAA então “procurou incentivar a produção de álcool, particularmente a de álcool anidro para ser adicionado à gasolina. Essa política era dificultada pelos baixos preços internacionais do petróleo e seria abandonada na década de 1950 com a criação da Petrobras e a implantação de suas primeiras refinarias” (Feres, 2010). Mais uma vez, a produção nacional se via prejudicada pelo contexto internacional da época.

Apesar das dificuldades, a década de 1950 foi marcada pela expansão da produção da indústria açucareira; não obstante, em 1953, o Brasil assinou o Acordo Internacional do Açúcar, fazendo com que a produção açucareira aumentasse no mundo e novamente a produção nacional se viu prejudicada, pois esta já vinha em um “ritmo” de superprodução. Dessa maneira, o IAA e as políticas públicas tinham a difícil função de equilibrar os preços, a produção e a demanda sempre voláteis em função dos acontecimentos internacionais e distorções de produção no âmbito interno.

Somente na década de 1960 o mercado brasileiro se viu otimista, pois com a eclosão da Revolução Cubana (1959) havia a esperança de abertura para o mercado mundial e, principalmente, de que a produção brasileira fosse responsável por suprir as necessidades dos estadunidenses já que a produção da ilha voltou suas exportações para a URSS. Dessa maneira, foi criada uma Divisão de exportação no IAA, e o mercado externo passou a ser prioridade para a indústria sucroalcooleira. Além disso, em meados da década de 1960, houve a criação do Programa de Expansão da Indústria Canavieira, visando expandir em 50% a capacidade produtiva do setor. A vasta expansão acabou por gerar, mais uma vez, uma crise de superprodução, causando a diminuição nos preços do açúcar, o que não acontecia desde 1930, e uma situação de conflito entre os produtores que tiveram maior ou menor prejuízo com a crise.

Durante o período militar, a indústria canavieira continuou a contar com o apoio do Governo brasileiro que via nesse setor um importante elemento estratégico para o desenvolvimento do país. Foram criados: o Programa Nacional de Melhoramento da Cana-De-Açúcar (Planalsucar - que tinha como objetivo descobrir novas espécies de cana através da manipulação genética); o Programa de Racionalização da Indústria Açucareira, ambos em 1971, e o Programa de Apoio à Indústria Açucareira, em 1973, que tiveram um bom desempenho inicial (devido ao aumento da demanda e dos preços fora do país) e foram responsáveis pela modernização da indústria canavieira, incentivando a pesquisa e a busca de novas tecnologias para a produção da cana.

Os períodos de “bonança” na indústria açucareira brasileira aconteciam em função de incentivos estatais e terminavam em decorrência de adversidades no âmbito externo e, na década de 1970, não foi diferente. O choque internacional no preço do petróleo de 1973 acabou por incentivar o governo a investir em programas que buscassem equilibrar demanda e oferta e controlar o problema do excesso de produção. Em 1975, havia a possibilidade de uma nova crise de superprodução. Nesse sentido, foi criado o Proálcool (1975-1989), o mais importante e exitoso programa de incentivo à produção de biocombustíveis da história do país. Para elaborar este plano, o governo federal criou a Comissão Nacional do álcool, que visava:

“a) definir as participações programáticas dos órgãos direta e indiretamente vinculados ao Programa, com vistas a atender à expansão da produção do álcool; b) definir os critérios de localização a serem observados na implantação de novos projetos de destilarias, atendidos os seguintes pontos: i) redução de disparidades regionais de renda; ii) disponibilidade de fatores de produção para as atividades agrícola e industrial; iii) custos de transportes; e iv) necessidade de expansão de unidade produtora mais próxima, sem concorrer com fornecimento de matéria-prima à mesma unidade; c) estabelecer a programação anual dos diversos tipos de álcool, especificando o seu uso; e d) decidir sobre o enquadramento das propostas para modernização, ampliação ou implantação de destilarias de álcool nos objetivos do programa (Feres, 2010: 81)”.

Além disso, o Proálcool concedia linhas de crédito especiais, financiamentos favoráveis dentre outras facilidades para os produtores da indústria canavieira nacional. Em 1979, com o segundo choque do petróleo, o Governo decidiu implementar a “fase 2” do projeto, estabelecendo a meta, que foi alcançada, de triplicar a produção de álcool até 1985. Além disso, foi firmado um acordo com a indústria automobilística que passou a fabricar automóveis com motores a álcool. Porém, entre 1979 e 1989, houve a estabilização, a diminuição do preço e o aumento da produção interna do petróleo, causando o esvaziamento do programa que se tornava cada dia mais caro.

Dessa maneira, a partir de 1989, o governo começou a diminuir os investimentos no setor, fazendo com que a produção estagnasse. Esta situação levou a uma crise de desabastecimento, o que tornou necessária a importação do produto. No início do Governo Collor, o programa foi extinto. Somou-se a isso, o aumento no preço do açúcar no mercado internacional, que fez com que os usineiros deixassem de produzir o álcool combustível. Somente em 1993, houve a volta da expansão do mercado de produção de álcool com a medida do Governo federal que estabeleceu a adoção de 22% de álcool anidro à gasolina combustível. Mesmo assim, a década de 1990 foi marcada pela desconfiança do consumidor brasileiro e pelo desmonte dos incentivos que o governo federal concedia aos produtores do setor.

Foi somente nos anos 2000, tendo em vista a elevação do preço do petróleo em 1999, seguida da desvalorização do real (que tornava mais custosa à importação do produto), que houve uma forte retomada do setor. De acordo com Schutte e Barros,

“Os consumidores das periferias das grandes cidades, em particular de São Paulo, impulsionados pela criatividade popular, inventaram o “rabo de galo”, mistura de álcool hidratado e gasolina no próprio tanque do veículo. Diante da difusão desta prática, as montadoras se inspiraram e desenvolveram o motor *flex-fuel*, lançado pelo presidente Lula em março de 2003. (Schutte e Barros, 2010: 35)”.

A tecnologia *flex-fuel* acabou por impulsionar o setor, garantindo a consolidação do mercado para eventual exportação posterior. Houve aumento significativo no uso de álcool e, diante das oscilações nos preços do petróleo, a expectativa é a expansão da produção e o peso cada vez maior do biocombustível na matriz energética mundial.

iv.ii. Biodiesel

O biodiesel é um combustível que apresenta uma vasta possibilidade de produção, pois pode ser obtido a partir de diferentes matérias-primas. Segundo o Balanço Energético Nacional (EPE, 2012), a principal matéria-prima utilizada no Brasil é o óleo de soja (81,2%), seguido do sebo bovino (13,1%). Devido a sua expansão territorial, o país oferece grande capacidade de produção a partir de matérias-primas que consigam se adaptar a cada região do país. Pesquisas estão sendo realizadas no sentido de expandir a produção a partir das diversas opções apresentadas pelas condições geográficas e tecnológicas do país.

A utilização de óleos vegetais como combustíveis tem início em 1920, quando pesquisas foram realizadas no Instituto de Óleos do Ministério da Agricultura e no Instituto de Tecnologia Industrial de Minas Gerais. Posteriormente, na década de 1950, houve estudos sobre o uso dos óleos de ouricuri, mamona e algodão em motores diesel.

Mas foi com a crise do cenário energético mundial, a partir do choque do petróleo, na década de 1970, que as pesquisas no setor foram incentivadas para reduzir a dependência do combustível fóssil.

Na década de 1980, o Conselho Nacional de Energia instituiu o Programa Nacional de Produção de Óleos Vegetais para Fins Energéticos (Proóleo), que tinha por objetivo incentivar a pesquisa tecnológica, promover a produção de diferentes óleos vegetais nas regiões do Brasil e substituir o óleo diesel por óleo vegetal em mistura de até 30% do volume. Nos primeiros anos, o programa obteve êxito, dando maior atenção à produção e pesquisa da soja. A partir de 1981, ao amendoim, e posteriormente, à colza (canola), girassol e dendê. Entretanto, com a queda no preço do petróleo a partir de 1985, a viabilidade econômica do programa foi comprometida, causando o seu esvaziamento.

Também na década de 1980, a Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério da Indústria e Comércio, lançou o Programa Nacional de Alternativas Energéticas Renováveis de Origem Vegetal, que foi levado ao OVEG - Programa de Óleos Vegetais -, onde foi testada a utilização de biodiesel e misturas de combustíveis em veículos. Como resultado desses incentivos, o Brasil foi pioneiro ao patentear o processo de produção de biodiesel. Apesar de constatada a viabilidade técnica do uso do biodiesel na mistura com o diesel, os altos custos de produção impediram o seu uso em escala comercial.

Com a recente crise econômica e energética, a ideia de utilização do biodiesel em maior escala foi retomada por meio do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel, o PNPB, implantado em 2004, pelo Governo Lula da Silva. O objetivo do programa é a promoção da produção de biodiesel de forma sustentável e viável economicamente. O programa busca, segundo o governo federal, garantir a inclusão social a partir da agricultura familiar, gerando desenvolvimento regional, emprego e renda para os pequenos produtores.

Com o programa, houve a expansão e organização da cadeia produtiva, pois ele “definiu as linhas de financiamento, estruturou a base tecnológica e, em termos do marco regulatório do novo combustível, definiu como prioridade a ampliação da

produção e consumo em escala comercial e de forma sustentável” (Sallet e Alvim, 2011: 7). Dessa maneira, o programa apresenta 3 pilares: ambiental, social e mercadológico. O resultado positivo dessas ações acabou por definir a produção de biodiesel como meta prioritária e estratégica para o desenvolvimento do país.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o objetivo de garantir a participação da agricultura familiar e inclusão social (metas do PNPB) criou, em 2007, o “Selo Combustível Social”, na tentativa de estabelecer os procedimentos necessários para obtenção, manutenção, renovação, suspensão e cancelamento da concessão da produção de biodiesel. Entre os critérios para obtenção e manutenção do Selo, está a obrigatoriedade de compra de percentuais mínimos de matérias-primas de agricultores familiares enquadrados nos critérios do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Em contrapartida, os produtores têm acesso a melhores condições de crédito e financiamento junto ao BNDES, além da utilização do selo para a criação de um “marketing ambiental” da empresa produtora.

Todas essas medidas de formalização e negociação de contratos que envolvam pequenos e grandes produtores visam ao fim e ao cabo garantir a inclusão desses agricultores familiares no processo e evitar o monopólio das grandes produtoras. No entanto, há pesquisas que mostram que mesmo com essas exigências do Governo Federal, ainda é desequilibrada a concorrência entre esses dois atores do processo de produção do biodiesel. De qualquer maneira, a expansão da produção e porcentagem utilizada na mistura com o diesel mostram que o PNPB atinge suas metas e consiste num importante programa para a consolidação da presença dos biocombustíveis na matriz energética brasileira.

Não foi objetivo deste tópico fazer uma análise histórica detalhada da produção de biocombustíveis no Brasil, mas narrar os momentos principais que pudessem deixar clara a ideia de que esta produção se dá em função de políticas públicas capitaneadas pelo Estado tanto por meio da criação de um modelo nacional desenvolvimentista de industrialização por substituição de importações (ISI) - que emerge nos anos 1930 com a Revolução Modernizante de Getúlio Vargas - quanto a partir da instauração de um padrão corporativo de intermediação de interesses, no qual o Executivo ocupa um papel

central. De toda forma, é possível perceber que a produção e o uso de biocombustíveis estão relacionados à maior ou menor intervenção do Estado ao longo do processo histórico-institucional de desenvolvimento do capitalismo nacional. Além disso, o contexto internacional influencia fortemente a expansão e/ou a redução do setor na economia do país. No caso do etanol, coincide com esses momentos históricos a presença distintiva do Estado desenvolvimentista e indutor, uma vez que este busca por em prática uma estratégia nacional que aspira resultados a serem atingidos no longo prazo, tais como investir em setores alternativos de energia para reduzir a dependência do petróleo, promover o crescimento econômico e a dinamização do mercado interno do país diante das intempéries internacionais. A partir da interlocução teórica com a bibliografia do campo bem como da análise empírica até aqui realizada para testar a hipótese apresentada na introdução deste artigo, foi possível criar o seguinte quadro analítico:

Tabela 2: Medidas de incentivo aos biocombustíveis

A ANO	POLÍTICA PÚBLICA	FATOR SISTÊMICO	FATOR DOMÉSTICO	RESULTADO
1930	IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool) e ESALQ (Escola Superior de Agricultura)	Crise de 1929	Revolução de 1930 e Primeiro Governo Getúlio Vargas	Início de pesquisa em produção de biocombustíveis no Brasil vigorou até 1990.
1953	Assinatura do Acordo Internacional do Açúcar	Nenhum fator de relevância	Governo Vargas	A produção açucareira aumenta no mundo, prejudicando a produção nacional
1960	Criação do Programa de Expansão da Indústria Canavieira	Revolução Cubana	Instabilidade política dos governos Jânio Quadros e João Goulart	Crise de superprodução em 1964
1971	Planalsucar e Programa de racionalização da Indústria	Nenhum fator de relevância	Ditadura Militar	Desenvolvimento tecnológico e incentivo à pesquisa

	Açucareira			
1973	Programa de apoio à Indústria Açucareira	Choque Internacional do Petróleo de 1973		
1975	Pró-Álcool			
1979	Implementação da FASE 2 do Pró-Álcool	Segundo choque do petróleo		Triplicou a produção de álcool
1980	Pró-óleo; Programa Nacional de Alternativas Energéticas; OVEG (Programa de Óleos Vegetais)	A queda no preço do petróleo em 1985 esvaziou os programas		Incentivou a pesquisa tecnológica e o Brasil se tornou pioneiro ao patentear o processo de produção de biodiesel
1993	Aumento da porcentagem na mistura de álcool anidro com gasolina	Diminuição do preço do petróleo	Itamar Franco	Expansão do mercado do álcool anidro, porém, esvaziamento dos programas e transferência das decisões sobre uso e produção para o setor privado; crise de desabastecimento e desconfiança do consumidor
2003	Lançamento do motor <i>flex-fuel</i>	Alta no preço do petróleo e desvalorização do real (anos 2000)	Governo Lula da Silva	Consolidação do mercado interno; posterior exportação; as decisões de produção e uso passaram a depender mais do mercado do que dos incentivos do governo federal

2004	PNPB: Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel	Guerra do Iraque		Expansão e Organização da cadeia produtiva
2007	Criação do “Selo Combustível Social”	Nenhum fator de relevância		Formalização da participação dos pequenos agricultores no processo de produção de biodiesel

Fonte: elaboração própria

v. Biocombustíveis: uma estratégia para o desenvolvimento?

O desenvolvimento, diferente do que alguns pesquisadores e economistas defendem, não é uma linha reta que visa atingir o mesmo lugar a partir dos mesmos meios. Ele pode ser obtido de várias maneiras, de acordo com as singularidades presentes em cada realidade social específica. Grosso modo, pode-se afirmar que as teorias econômicas que visavam atingi-lo não consideravam essas diferenças, caminhando para duas correntes antípodas: a *ortodoxia neoclássica* e o *estruturalismo cepalino*, que tratavam da menor ou maior intervenção do Estado na economia. Hoje em dia, sabe-se que não existe uma teoria e/ou modelo econômico único que possa ser aplicado, pois é preciso atentar para as diferentes condições e possíveis consequências de acordo com o país onde tal modelo e/ou teoria são adotados. Há que se considerar a natureza complexa da globalização e a heterogeneidade das realidades macroeconômicas nacionais. Dessa maneira, para alcançar o desenvolvimento, as ideias econômicas devem compreender as particularidades de cada região, tentando encontrar uma visão que melhor se encaixe nessa realidade e que esteja atenta ao contexto histórico no qual os países estão inseridos.

No caso da América Latina, a antinomia desenvolvimento/subdesenvolvimento foi um tema de intenso debate e controvérsia. Buscava-se explicar o que dava

permanência ao subdesenvolvimento e impedia que o desenvolvimento fosse atingido de maneira plena. Sendo assim, importantes teóricos como Celso Furtado, Raul Prebisch, Maria da Conceição Tavares, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto com a *Teoria da Dependência*, entre outros, se debruçaram na tentativa de compreender quais fatores eram determinantes nessa dinâmica dicotômica. Dentre as principais instituições devotadas à reflexão sobre o desenvolvimento na América Latina, a valorização do papel do Estado e a proposição de políticas públicas para reverter à posição subalterna dos países periféricos na divisão internacional do trabalho, pode-se destacar a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina), responsável pela disseminação das ideias estruturalistas, e o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros); ambos com o *nacionalismo* e o *desenvolvimentismo* assumidos como conceitos chave na elaboração de suas respectivas teorias socioeconômicas. De acordo com Luiz Carlos Bresser-Pereira:

“Os elementos centrais do estruturalismo eram a crítica da lei da vantagem comparativa no comércio internacional, o caráter dualista das economias subdesenvolvidas com oferta ilimitada de mão de obra, o papel do Estado na produção da poupança forçada e no investimento direto nos setores chave, a existência de uma inflação estrutural e a proposta de uma estratégia nacional desenvolvimentista baseada na industrialização por substituição de importações (Bresser-Pereira, 2009: 32)”.

Esta teria sido a abordagem adotada pelo Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980) para o direcionamento da macroeconomia no intuito de atingir o desenvolvimento. Como defende João Sicsú:

“A Cepal, ao efetuar uma crítica à doutrina dominante do livre comércio, a partir da análise da deterioração dos termos de troca e do desenvolvimento desigual na propagação do progresso técnico, defendia que a industrialização era o único meio que os países latino-americanos dispunham para captar os frutos do progresso técnico e elevar progressivamente a qualidade de vida da população. O aprofundamento da industrialização, contudo, requeria a adoção de medidas públicas, em particular o planejamento estatal e o protecionismo, visando à substituição de importações. A estratégia desenvolvimentista, que implementou a industrialização pesada no

Brasil, a partir dos anos 1950, foi fortemente influenciada pelas contribuições cepalinas (Sicsú, 2007: 514)”.

Dessa maneira, podemos entender o *Desenvolvimentismo* como a estratégia nacional dos países que começaram a sua industrialização nos anos 1930 ou no final da II Guerra Mundial, que possuía um viés nacionalista que aspirava a construção do Estado nacional. Nesse sentido, o Estado era concebido como o *instrumento de ação coletiva da nação* (Bresser-Pereira, 2007: 70).

Em relação aos biocombustíveis essas dinâmicas de natureza sumamente nacionalista e intervencionista ficam claras à medida que analisamos o histórico de produção e incentivo ao uso deste tipo de energia, pois os estímulos do Estado brasileiro foram o “pontapé inicial” para a pesquisa e posterior produção de etanol nos anos 1920. Inseridas nesse contexto, podem ser mencionadas a criação do IAA e da ESALQ, nos anos 1930, durante o Governo de Vargas. Além disso, a autossuficiência energética era assunto prioritário, tendo em vista que, naquela época, o Brasil importava 80% do petróleo que consumia. Nesse contexto, diante da crise econômica decorrente da quebra da bolsa em 1929, o intervencionismo estatal atuou no sentido de investir em pesquisas que pudessem diminuir a dependência energética da queima desse combustível fóssil e garantisse formas alternativas de energia. De acordo com Renato Boschi:

“No caso do Brasil, é notório o papel do intervencionismo estatal positivo na configuração de uma modalidade de capitalismo que se mostrou mais coordenado e articulado ao longo do tempo, a partir da revolução modernizante dos anos 1930 efetivada por Vargas, passando pelo desenvolvimentismo da era Kubistchek nos anos 1950 e todo o processo de industrialização por substituição de importações deslanchado ao longo deste período, seguido pelo aprofundamento do modelo capitaneado pelo Estado e sua expansão no domínio produtivo durante o período dos governos militares (Boschi, 2008: 3)”.

Dessa maneira, o cunho desenvolvimentista das políticas adotadas pelo Estado brasileiro vigorou até a década de 1980 quando, a partir do *Consenso de Washington*, foi iniciado o desmonte dessas medidas para dar lugar a um período de hegemonia dos

princípios neoliberais, que vigorou até 2002, quando o governo Lula da Silva assumiu o poder. Apesar de alguns teóricos afirmarem que o desenvolvimentismo teve início no Brasil apenas na década de 1950, pode-se afirmar que suas bases podem ser encontradas no primeiro Governo Vargas, que buscou a construção de um Estado Nacional e uma mudança na estrutura produtiva, significando a substituição de um modelo agro-exportador (que tinha no café a principal estrutura econômica) por um de viés industrializante e modernizante por meio do intervencionismo estatal. De fato, o Estado era o grande planejador e tinha um papel central na definição dos pontos estratégicos a serem desenvolvidos no país. Portanto, o Estado brasileiro buscava dirigir a economia a partir de duas dinâmicas: investimentos públicos em setores considerados estratégicos, como energia ou através de uma política fiscal de controle do câmbio e das importações, na tentativa de estimular a produção interna. Nesta linha argumentativa, Renato Boschi e Eli Diniz afirmam que:

“A crise do modelo exportador nos anos 30 fez-se acompanhar de um amplo processo de reordenação institucional, que culminou na constituição de um Estado altamente centralizado, dotado de amplos poderes de intervenção nas esferas econômica e social, bem como de forte capacidade de controle sobre os grupos emergentes por meio da montagem do sistema corporativo (Boschi e Diniz, 2004: 37)”.

Ou seja, além das mudanças estruturais no cerne do Estado e da estratégia nacional de desenvolvimento, o Governo Vargas também foi responsável por alterar as estruturas de classe, pois significou o fim da hegemonia das oligarquias cafeeiras e o surgimento de uma burguesia industrial.

Durante o Governo Dutra, que tinha como pano de fundo um contexto internacional marcado pelo fim da II Guerra Mundial, a política econômica buscou atingir o desenvolvimento a partir da associação com o capital financeiro internacional e o incentivo à indústria do petróleo, deixando os biocombustíveis em segundo plano. Somente com a volta de Vargas, na década de 1950, e uma nova conjuntura internacional, houve a retomada do projeto desenvolvimentista com especial atenção ao setor energético e, mais uma vez, a partir do forte incentivo à produção dos biocombustíveis e outros setores estratégicos buscando definir e consolidar as indústrias

de base. Como exemplo de tal retomada podem ser citadas a criação de empresas estatais como a Petrobrás, a Eletrobrás, a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Hidrelétrica de Paulo Afonso, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) etc.

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi marcado pela construção de Brasília, mas, sobretudo, por uma orientação desenvolvimentista assentada no planejamento. De fato, houve a intensificação da participação da tecnologia e do capital estrangeiro na industrialização nacional, o incentivo à indústria automobilística e a criação do “Plano de Metas”.

Apesar de marcado pela repressão política, pela exacerbação das prerrogativas institucionais do Executivo e pelo retrocesso na esfera social, o regime militar (1964-1985) aprofundou o ímpeto desenvolvimentista do Estado brasileiro, que voltou a investir em áreas de planejamento estratégico para alcançar benefícios no longo prazo. Incentivado pelo contexto de crise econômica mundial mediante as transformações operadas no sistema financeiro decorrentes do primeiro choque do Petróleo (1973) e, em seguida, do segundo choque do petróleo (1979), que provocaram a elevação dos preços do barril, o protagonismo estatal foi fundamental na criação de diversas instituições públicas. Tal intervenção deliberada do Estado se consubstanciou na instauração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79), que tinha o objetivo de impedir o desabastecimento energético por meio do aperfeiçoamento das pesquisas para descobrir novos campos petrolíferos e aproveitar o conhecimento da produção de cana-de-açúcar para a sua transformação em álcool combustível. Além de programas como o Planalsucar, destacam-se o Programa de Racionalização da Indústria Açucareira, o Programa de Apoio à Indústria Açucareira e o Proálcool, de maior envergadura. Ademais, o percentual de álcool que deveria ser misturado à gasolina aumentou a partir do Decreto-Lei nº 76.593, de 1975, que tinha o propósito de estimular a produção do combustível, visando ao mercado interno e externo. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada:

“Os veículos movidos a álcool chegaram a atingir 85% das vendas totais no país, como em 1985 quando ocorreu uma reviravolta no cenário, com a redução dos preços do petróleo e a recuperação dos preços do açúcar nos respectivos mercados internacionais (IPEA, 2010: 3)”.

A década de 1980 foi marcada pela desestruturação dos programas de incentivo aos biocombustíveis, fruto da baixa nos preços do petróleo no mercado internacional, do fim dos subsídios que o governo oferecia ao setor e, principalmente, da ascensão das ideias neoliberais. Carlos Pinho corrobora esta visão, afirmando que, na década de 1980, um conjunto de fatores como a queda do crescimento econômico e o aumento das taxas de juros conduziu à crise da dívida, contribuindo para a erosão do consenso nacional-desenvolvimentista ancorado na industrialização por substituição de importações (ISI) até então vigente (Pinho, 2011: 12). Já para Bresser Pereira, a “falência” do nacional desenvolvimentismo deve-se aos seguintes fatores:

“a. a exaustão da estratégia de substituição de importações conduzida pelo Estado; b. o predomínio da interpretação da dependência associada da América Latina no início da década de 70; c. a grande crise da dívida externa da década de 1980, que enfraqueceu os países latino-americanos; d. a onda neoliberal e, no mundo acadêmico, o surgimento da teoria econômica neoclássica, da teoria da escolha pública e do novo institucionalismo - três tentativas sofisticadas de fundamentar cientificamente o neoliberalismo; e o êxito da política norte americana em treinar economistas latino-americanos em programas de doutorados nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha (Bresser-Pereira, 2009: 33)”.

A abordagem defendida neste trabalho observa que a década de 1990 foi marcada pela hegemonia da ideologia globalista e neoliberal, fruto de uma conjuntura mundial desfavorável aos países da América latina e ao Brasil, em particular. Tal ideologia é partidária do Estado mínimo (desregulamentação, privatização do patrimônio público, corte dos gastos sociais e abertura comercial) e de uma redefinição do papel estratégico do Estado, que passa a ter todas as suas instâncias subordinadas à esfera da política econômica, inclusive a própria dinâmica da política. O Estado perde o seu protagonismo

na promoção de políticas públicas para o desenvolvimento. Por outro lado, a ascensão do capital financeiro/especulativo/apátrida contribui substancialmente para que este assumira o papel de coordenador da economia mundial globalizada, debilitando ainda mais as funções reguladoras do Estado. Neste contexto, no setor energético, não houve grandes investimentos, a não ser pela privatização de empresas do setor. Houve, na verdade, em 1993, um aumento da porcentagem na mistura de álcool anidro com gasolina através da Lei n. 8.723. Porém, os produtores já estavam seriamente prejudicados em decorrência da crise da década de 1980 e o consequente desligamento dos programas de incentivo. A falta de álcool acabou por gerar uma crise de desabastecimento e, portanto, um descrédito dos consumidores em relação aos biocombustíveis.

Todavia, para Boschi (2008: 6), as reformas orientadas ao mercado implementadas nos anos 1990 não foram capazes de apagar, como pretendiam, o legado da Era Vargas em alguns aspectos fundamentais para a configuração do capitalismo brasileiro atualmente. Segundo o autor, é visível a permanência de alguns traços como as conquistas da legislação trabalhista, ou da matriz institucional e a presença ativa das agências estatais como o BNDES que, hoje, desempenha um papel essencial na promoção dos biocombustíveis pelo mundo, funcionando como braço financeiro do Estado nos projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento realizados pelo Brasil nos países mais pobres (como é o caso do continente africano, onde as empresas privadas brasileiras encontram uma série de facilidades como terras concedidas pelos governos dos Estados africanos).

O ano de 1998 assinala o início de um período de crescimento continuado dos preços da energia que, em 2002, assumiu a forma de surto (Benetti, 2008: 2). Dessa maneira, a partir de 2003, a alta dos preços obrigou os consumidores a buscarem alternativas ao uso da gasolina combustível, aumentando a mistura de álcool e biodiesel. Em 2003, uma iniciativa do governo federal, ajudou as montadoras a lançarem o carro *flex-fuel*, principal responsável pela retomada do crescimento do setor sucroalcooleiro. Além disso, Simões (2007: 20) defende que os anos 2000, além do surgimento dos veículos *flex-fuel*, foram marcados pela liberalização dos preços dos produtos setoriais,

pela possibilidade de aumento das exportações de etanol e por preços elevados do petróleo no mercado mundial, no curto e médio prazo. Fica clara a prioridade destinada aos biocombustíveis no governo Lula, sobretudo se analisarmos a quantidade de projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, realizados entre 2003 a 2010, além de eventos temáticos, workshops de Capacitação e promoção do tema nas Organizações Internacionais Multilaterais.

Apesar de retomar pontos do *Desenvolvimentismo* cepalino como o papel basilar do Estado, as medidas adotadas durante o governo Lula para a conformação de uma estratégia nacional de desenvolvimento possuem características distintas. Por isso, esse cenário mais recente pode ser considerado como uma espécie de “Novo-Desenvolvimentismo”. Para Boschi e Gaitán (2008a: 306), este pode ser definido como um modelo ainda em formação, que postula a construção de um espaço de coordenação entre as esferas pública e privada, com o propósito de aumentar a renda nacional e os parâmetros de bem estar social.

Ainda de acordo com os autores, o novo modelo de desenvolvimento implantado pelo governo Lula mantém os princípios da estabilidade monetária conquistados no período FHC, por meio da organização de elementos importantes da macroeconomia como a manutenção da taxa de juros e do câmbio. Ademais, a sua premissa básica consiste na capacidade de articular o aprendizado oriundo da longa trajetória desenvolvimentista – vigente entre os anos 1930 e 1980 - com os fundamentos da estabilidade e integração do país aos circuitos financeiros e comerciais globalizados do capitalismo, em crescente interconexão (Boschi e Gaitán, 2008b). No setor da energia, especificamente, os autores chamam atenção para:

“o rico potencial energético que se abre com a exploração da camada do pré-sal e os recursos ecológicos que demandam atuação incisiva no âmbito da regulação e da implantação de estratégias de sustentabilidade. Este quadro não apenas potencializa o retorno do Estado como o ator central no novo modelo de desenvolvimento, senão que o situa como o cerne do regime produtivo (Boschi e Gaitán, 2008a: 25)”.

Para Sicsú, o termo Desenvolvimentismo não se aplica ao Governo Lula, pois a realidade ali apresentada é muito mais complexa do que a esboçada de 1930 a 1980. O Novo Desenvolvimentismo significa, para ele, “um terceiro caminho” que não está nem na ligação entre um Estado fraco com Mercado forte nem o oposto, um Mercado fraco com Estado forte. Em suas palavras:

“Uma visão novo-desenvolvimentista rejeitaria essas duas possibilidades extremas. Contudo, entre esses dois extremos existem ainda muitas opções. Avaliamos que a melhor delas é aquela em que seriam constituídos um Estado forte que estimula o florescimento de um mercado forte. Nossas teses (...) são as seguintes: (i) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (ii) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (iii) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia *nacional* de desenvolvimento; e (iv) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (Sicsú, 2007: 509)”.

Neste ensaio, definiu-se o *Novo-Desenvolvimentismo* como uma estratégia de desenvolvimento que tenha um Estado capaz de regular a economia. Este Estado, por seu turno, deve possuir um mercado forte e um sistema financeiro funcional voltado para a atividade produtiva e não para a atividade especulativa. Em suma, deve-se buscar desenvolvimento e crescimento econômico com equidade social. Nas palavras de Dias Leite (2007: 553): “São inseparáveis as respectivas estratégias de longo prazo. Para se desenvolver, a economia necessita de mais energia, a qual, por sua vez, requer investimentos de intensidade crescente para atender às novas demandas”. Nota-se, portanto, o peso conferido ao tema dos biocombustíveis, não somente no que diz respeito à questão da autonomia energética através da diversificação da matriz, mas, igualmente, como o fortalecimento de uma estratégia nacional de inserção do país como *player* no sistema internacional.

vi. Considerações finais

A partir dos argumentos apresentados, fica clara a necessidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento que vise construir “passo a passo” o crescimento econômico combinado com equidade social. Por isso, tal estratégia deve combinar a adoção de políticas públicas eficientes em setores específicos da sociedade, além de medidas macroeconômicas sólidas e consistentes que aspirem benefícios a serem atingidos no longo prazo. Nesse contexto, a energia emerge como uma ferramenta indispensável para atingir o desenvolvimento. Isso porque o bom desempenho do setor energético também é vital porque é ele quem fornece os insumos básicos para o conjunto do aparelho produtivo (Fuser, 2013: 4). Ademais, os biocombustíveis constituem uma alternativa real não só para garantir a autossuficiência e segurança energética, mas também para projetar a nova posição de poder que o Brasil busca no cenário internacional.

O desenvolvimento de um país depende da geração de capacidade própria de inovação e financiamento (Sicsú, 2008: 516), ou seja, também é importante afirmar que parte-se do pressuposto de que é necessário que haja uma adaptação de acordo com as necessidades da conjuntura. Apesar dessa observação, o autor atenta para elementos de fundamental importância a fim de que seja elaborada uma estratégia nacional de desenvolvimento: 1. Políticas públicas que facilitem a transferência de tecnologia; 2. Políticas industriais voltadas para melhoria das exportações; 3. O desenvolvimento de um sentimento de nação entre os brasileiros; e 4. Um empresariado nacional forte. No caso da política de biocombustíveis, o quarto ponto é problemático uma vez que as grandes empresas brasileiras do setor estão sofrendo processos de fusão com multinacionais de outros países, ou seja, as “gigantes” dos biocombustíveis estão “parando nas mãos” do capital estrangeiro, o que pode ter consequências negativas para o país.

A partir dos pontos levantados, pode-se concluir que a produção e o uso de biocombustíveis estão relacionados à maior ou menor intervenção do Estado no

processo. Além disso, o contexto internacional influencia fortemente a expansão ou redução do setor na economia do país. Atrelado a esses momentos históricos, está à presença do Estado desenvolvimentista ao longo da trajetória de constituição do capitalismo nacional, que adquiriu uma faceta tanto autoritária como democrática entre 1930 e a primeira década do Novo Milênio. Trata-se de uma característica distintiva a ser destacada, uma vez que essa modalidade de Estado aspira reduzir a dependência do petróleo para promover o crescimento econômico do país e diversificar o mercado interno.

O valor dos biocombustíveis para o país gira em torno da segurança energética (e a conseqüente garantia de desenvolvimento), ao mesmo tempo em que configura *um importante instrumento de projeção do Brasil no cenário Internacional*. A partir de 2003, configurou-se uma expansão da Cooperação Internacional realizada nesse sentido. Apesar de ser uma fonte de energia controversa, os biocombustíveis têm se mostrado cada vez mais importantes na estratégia de inserção internacional do país. No entanto, a produção, uso e comercialização de biocombustíveis apresentam inúmeros desafios, especialmente em relação à sua sustentabilidade. De todo modo, o governo brasileiro vem incentivando a pesquisa, numa tentativa de reduzir esses problemas e superar esses desafios para, assim, criar um mercado global de biocombustíveis, seu objetivo final.

Finalmente, pode-se afirmar que, se no século XX as políticas públicas realizadas no ramo da energia visavam garantir a autossuficiência do Brasil; hoje em dia, as ações empreendidas particularmente pelo governo federal buscam ir além dessa autossuficiência ao procurar fortalecer a imagem do Brasil como protagonista no cenário energético mundial e líder no setor de biocombustíveis. Para isso, o investimento do Estado brasileiro no setor energético é um dos elementos chave ou o “combustível” necessário para atingir o desenvolvimento de maneira plena.

Bibliografia

BENETTI, Maria Domingues (2008). A internacionalização recente da indústria de etanol brasileira. *Revista Indicadores Econômicos FEE*, v. 36, n. 4. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2220> Acesso em: 5 de novembro de 2013.

BOSCHI, Renato (2010). Estado Desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertezas. *PONTO DE VISTA: Perspectivas sobre o Desenvolvimento*. N° 2. Disponível em: http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_vista_01fev2010.pdf Acesso em: 5 de novembro de 2013.

_____. (2010). “Corporativismo Societal, a Democratização do Estado e as Bases Social-Democratas do Capitalismo Brasileiro”. *Insight Inteligência*, n° 48, pp. 84-103.

_____. (2012). “Repensando Empresa, Instituições e Desenvolvimento: Desafios Teóricos e a Questão das Trajetórias”, in A. Dalla Costa *et alii* (orgs.), *Desenvolvimento e Crise na América Latina*. Curitiba: Ed. CRV.

_____. e Gaitán, Flávio (2008a). Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina. *Caderno CRH Salvador*, v 21, no 53, Maio/Agosto. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792008000200008&script=sci_arttext Acesso em: 5 de novembro de 2013.

BOSCHI, Renato. e GAITÁN, Flavio (2008b). Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina, Brasil y Chile. In: LIMA, M. R. S. de. (Org). *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2009). “From Old to New Developmentalism in Latin America”, in J. A. Ocampo (ed.), *Handbook of Latin América Economics*. Oxford: Oxford University Press. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=3436>. Versão em português: “Do Antigo ao Novo Desenvolvimentismo na América Latina”. Acesso em: 5 de novembro de 2013.

CÂMARA, G. M. S (2006). *Biodiesel Brasil - estado atual da arte*. 26 p. Disponível em: http://www.cib.org.br/pdf/biodiesel_brasil.pdf Acesso em: 5 de novembro de 2013.

DE PAULA, Luiz Fernando (2006). “Repensando o Desenvolvimento”. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 29, no 3. Disponível em:

http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03_04.pdf Acesso em: 5 de novembro de 2013.

DIAS LEITE, Antonio (2007). *A Energia do Brasil*. Rio de Janeiro: Eselvier.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato (1991). “O Corporativismo na Construção do Espaço Público”, in R. Boschi (org.), *Corporativismo e Desigualdade*. Rio de Janeiro: Rio Fundo.

_____. (2004). *Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do Desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

EPE (2012). *Balanço Energético Nacional*, Disponível em: <https://ben.epe.gov.br/> Acesso em 5 de novembro de 2013.

_____. *Plano Decenal de Energia 2020* (2010) Disponível em: <http://www.epe.gov.br/pdee/forms/epeestudo.aspx> Acesso em 5 de novembro de 2013.

FAO (2008). *The State of Food and Agriculture*, Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/011/i0100e/i0100e00.HTM> Acesso em 5 de novembro de 2013.

FERES, Paulo Fernando Dias. (2010). *Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil*. Brasília: FUNAG,. 300 p.: il. Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=doc_detailed&gid=470&Itemid=41. Acesso em 5 de novembro de 2013.

FUSER, Igor (2013). *Energia e Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva. 240 p.

IPEA. (2010). Biocombustíveis no Brasil: Etanol e Biodiesel. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro, *Comunicados do IPEA*, n. 53, 26 de maio. Disponível em: http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100526_comunicadodoipea_53.pdf acesso em 10/10/2012. Acesso em: 20/11/2012.

PIMENTEL, Fernando. (2011). *O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

PINHO, Carlos. (2011). O Nacional-Desenvolvimentismo e o Novo-Desenvolvimentismo no Brasil: Trajetórias, Similitudes e Contrastes. *PONTO DE VISTA: Perspectivas sobre o Desenvolvimento*, N° 2, fevereiro. Disponível em: <http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto%20de%20Vista%20N.%202,%20fevereiro%202011%20revisto.pdf> Acesso em 5 de novembro de 2013.

SALLET, Cíntia Letícia e ALVIM, Augusto Mussi. (2011). Biocombustíveis: uma análise da evolução do biodiesel no Brasil. *Revista Economia e Tecnologia*, ano 07, vol 25, abril/junho. Disponível em: ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/ret/article/download/26828/17793. Acesso em 5 de novembro de 2013.

SCHLESINGER, Sergio. (2012). Cooperação e Investimentos Internacionais do Brasil: A internacionalização do etanol e do biodiesel. *Núcleo Justiça Ambiental e Direitos - FASE*, julho. Disponível em: <http://www.formad.org.br/wp-content/uploads/downloads/2012/12/Publica%C3%A7%C3%A3o-Portugu%C3%AAs.pdf> Acesso em 5 de novembro de 2013.

SCHUTTE, Giorgio. R e BARROS, Pedro. S. (2010). A Geopolítica do Etanol, *Boletim de Economia e Política Internacional – DEINT-IPEA*, n. 01, janeiro/março. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/100621_boletim_internacional01.pdf.pdf Acesso em 5 de novembro de 2013.

SICSÚ, João, DE PAULA, Luiz Fernando e MICHEL, Renaut. (2005). “Por que Novo-Desenvolvimentismo?”. Versão ampliada da Introdução feita pelos autores ao livro *Novo Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Konrad Adenauer.

SIMÕES, Antônio José Ferreira (2007). Biocombustíveis: a experiência brasileira e o desafio da consolidação do mercado internacional. In: *Biocombustíveis no Brasil: Realidades e Perspectivas*. Brasília: MRE.

VIDAL, Ana Paula Cenci. (2009). *Biocombustíveis: O Valor Estratégico das Energias Renováveis para o Brasil*. Brasília: Monografia: Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. 73 p.