



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS
CEPPAC

A ARQUITETURA DO ESTADO ESTRATÉGICO:
Agendas de Brasil e EUA sobre Biocombustíveis e
Energias Renováveis em Perspectiva Comparada

Luiz Carlos de Brito Lourenço

Brasília (DF)
Fevereiro de 2012

Luiz Carlos de Brito Lourenço

**A ARQUITETURA DO ESTADO ESTRATÉGICO
Agendas de Brasil e EUA sobre Biocombustíveis e
Energias Renováveis em Perspectiva Comparada**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Estudos Comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientador:
Prof. Dr. Danilo Nolasco Cortes Marinho

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Danilo Nolasco Cortes Marinho (CEPPAC/UnB)

Prof. Dr. Benício Viero Schmidt (CEPPAC/UnB)

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro (CEPPAC/UnB)

Prof. Dr. Flávio Borges Botelho Filho (FAV/UnB)

Prof.Dr. Pedro Valentim Marques (ESALQ/USP)

Prof. Dra. Ana Maria Fernandes (CEPPAC/UnB), suplente.

Aos meus queridos pais, em memória,
Para Beatriz, sempre.
Que tudo seja auspicioso!

Quero agradecer ao Prof. Danilo Nolasco Cortes Marinho, pela serenidade ao aceitar orientar-me sob as condições de risco que a atualidade do tema exige; Aos Professores do Programa de Educação Continuada em Economia e Gestão de Empresas (PECEGE) da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), da Universidade de São Paulo (USP), em Piracicaba, em particular ao Prof. Pedro Valentim Marques, pelo incentivo a meu retorno à vida acadêmica; Ao Prof. Flávio Borges Botelho Filho, da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária (FAV), da Universidade de Brasília, por ter sido meu primeiro conselheiro neste campus; Aos Professores Benício Viero Schmidt, Crísthian Teófilo da Silva, Henrique Carlos de Oliveira de Castro e Lúcio Remuzat Rennó Jr. pelo conhecimento transmitido e confiança ao selecionarem-me para os programas de pós-graduação, mais recentemente, pela compreensão nos momentos complexos da vida; Às Professoras Fernanda Sobral e Simone Rodrigues Pinto, e ao Prof. Moisés Villamil Balestro, pelo incentivo através de suas precisas notas durante os seminários de elaboração de tese e aulas de metodologias comparativas de pesquisa; Ao Prof. Francisco de Assis Campos da Silva, pela acuidade e riqueza de seus comentários; Às professoras Maria da Graça Ruas, Ana Maria Fernandes e Sonia Maria Ranincheski pelo incentivo ao espírito científico, de convívio e presença constantes, assim como aos funcionários do CEPPAC, em especial, pelo apoio e entusiasmo de Jacinta Fontenelle; Ao Prof. Arno Vogel, Coordenador-geral da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e à equipe que conduziu o Processo BEX 2731/10-6, composta pela Ana Cristina, Rosilene e Valdete, suporte institucional crucial para estagiar nos Estados Unidos; Aos amigos da Universidade da Califórnia, Davis, professoras Vick Smith, Dina Biscotti e Jeniffer Kutzleb, do Departamento de Sociologia, Prof. Robert Huckfeldt, diretor do Instituto de Assuntos Governamentais e, Professora Nicole Woolsey Biggart, diretora da Escola de Administração, Prof. Daniel Sperling, diretor do Instituto de Estudos de Transportes, e à equipe da biblioteca Peter J. Shields; Ao Prof. Fred Block e sua esposa, Professora Carole Joffe, com profunda admiração pela dedicação dos dois por um mundo mais solidário e generosidade e profissionalismo ao introduzir-nos, a mim e Beatriz, à excelência da intelectualidade da América; e, A todos os profissionais entrevistados, uma vintena de acadêmicos, altos funcionários e executivos, meu agradecimento pelo tempo dividido tempo e interesse por um assunto apaixonante.

SUMÁRIO

Resumo	8
Abstract	9
Introdução	10
Capítulo I: O Estado Estratégico, sociedade e mercado	26
1. Pressupostos Teóricos	39
2. Conflitos e métricas	47
3. Dualidade “Rex-Dux”	56
4. Gramática do Estado Estratégico	62
5. Interdependência	73
6. Lógicas de Limites	84
7. O Estado e o Paradigma da Competitividade	90
Capítulo II: Estratégia e suas múltiplas perspectivas	101
1. O jogo social e o campo econômico	103
2. Governamentalidade: um sistema de pensamento	107
3. Pensamento estratégico e informação	111
4. Racionalidade limitada e campos de ação estratégicos	115
5. Perspectivas da História	121
6. Competitividade	128
7. Intenção estratégica e dinâmica de rede	133
Capítulo III: Quadro Institucional no Brasil	136
1. Planos	138
2. Agendas	142
3. Poliedro de problemas	146
4. Implementação	161
5. Fundamentos	167
6. Trajetória	171
7. Intervenção	178
8. Incerteza	184
Capítulo IV: Quadro Institucional nos EUA	192
1. Agenda	194
2. Implementação	203
a. Reserva de mercado	204
b. Benefício fiscal	206
c. “Farm Bill”	213
d. “Loan Guarantees”	219

3. Excepcionalismos	222
3.1 Comitês Assessores Federais (FAC): BRD	223
3.2 Parceria Público-Privada (Go-Co's): JBEI	228
4. Grupos de pressão	232
5. Engajamento cívico e estrutura da administração	239
6. Agência de Proteção Ambiental (EPA)	247
7. Departamento de Energia (DOE)	251
8. Departamento de Agricultura (USDA)	254
9. Conflitos do federalismo	260
Conclusões	267
Apêndice 1 Entrevistas	273
1. Eliezer Batista da Silva	274
2. Antonio Delfim Netto	280
3. Daniel Barcelos Vargas	288
4. Ex-congressista de associação de classe do setor de biodiesel	290
5. Presidente de empresa de bioenergia	293
6. Ex-membro de Câmara setorial, presidente de entidade do agronegócio	306
7. Dois corretores de etanol	316
8. Miguel Rosseto, Presidente da Petrobrás Biocombustíveis	319
9. Eduardo Leão de Sousa, Diretor Executivo da UNICA	326
10. Daniel Sperling, Universidade da Califórnia, Davis/CARB	333
11. Peter Evans, Universidade da Califórnia, Berkeley	340
12. Pesquisador brasileiro do JBEI	344
13. Ladislau Martin, coordenador do Labex EUA (Embrapa)	347
Apêndice 2 Quadros Diversos	351
Apêndice 3 Cronologia	352
Bibliografia	355

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: Estado no Hemisfério Norte
- Figura 2: Instituições pela Competitividade
- Figura 3: Matryoshka
- Figura 4: Diamante da Vantagem Nacional
- Figura 5: Mercado de Veículos nos EUA 1990/2007

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1: Duração dos Ciclos de Negócios Brasil-EUA (1980/2009)
- Quadro 2: Crescimento e Desemprego Brasil-EUA (2000/2010)
- Quadro 3: Quadro Institucional e Competitividade
- Quadro 4: Tipologia da Estratégia
- Quadro 5: Eixos, Desafios e Obras
- Quadro 6: Alíquotas de ICMS sobre Biocombustíveis
- Quadro 7: Principais Normativos sobre Biocombustíveis
- Quadro 8: Sinopse da Crise Setorial
- Quadro 9: Produção de Etanol do Brasil 2009/2011
- Quadro 10: Preços dos Combustíveis Médias Mensais 2007/2011
- Quadro 11: Participação Tributo/Preço
- Quadro 12: Exportação de Etanol do Brasil 2007/2011
- Quadro 13: Importações de Óleo Cru dos EUA 2001/2010
- Quadro 14: Reserva de Mercado (“Mandatos”)
- Quadro 15: Produção e Importação de Etanol nos EUA 2001/2009
- Quadro 16: Lei de Desempenho e Resultados
- Quadro 17: Missão e Metas Estratégicas 2010/2011-2015
- Quadro 18: Arenas de Poder nos EUA (Categorias de Políticas Públicas)
- Quadro 19: DOE: Fundamentos Organizacionais

LISTA DE APÊNDICES

- Apêndice 1: Entrevistas
- Apêndice 2: Quadros
- Apêndice 3: Cronologia

Resumo: A arquitetura do Estado Estratégico é um construto analítico polanyiano para resgatar interesses da sociedade anulada pelo fundamentalismo de mercado. A estratégia de Bourdieu e a governamentalidade de Foucault ajudam a resgatar o duplo papel pelo Estado como regente (“rex”) e dirigente (“dux”) dos desígnios da sociedade, segundo Jouvenel. Foi traçada uma comparação entre as agendas públicas em vigor nos maiores produtores de etanol, Brasil e EUA, entre 2007 e 2011, um período curto mas intenso na história mundial com desastres financeiros e ambientais sem precedentes. Beneficiado pelo legado tecnológico do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), o Brasil aspirava tornar-se um fornecedor privilegiado dos EUA. Entretanto, a desregulamentação, a insuficiência de investimentos e um crescimento anunciado da demanda interna converteram-no em importador de gasolina e etanol até 2015. Os subsídios indubitavelmente aumentaram a oferta de biocombustíveis nos EUA, mas são as redes que parecem ligar o mercado à ciência em resultados práticos muito além do negócio das “commodities”. Fundamentos de sustentabilidade de longo prazo juntamente com a mitigação de incertezas devem estar incrustados na intenção estratégica, na nova ordem de baixo carbono. Os achados da comparação de políticas públicas nos dois países demonstraram a adoção pelos EUA de uma agenda sistemática para energias renováveis, que inclui outras formas de energia limpa além dos biocombustíveis. Funciona sob uma coordenação de políticas públicas descentralizadas por três agências com elevadas capacitação e interação (DOE, EPA e USDA), e, ainda, o compartilhamento de ganhos e cooperação em experiência em redes formadas por parcerias público-privadas. Os EUA têm governança prospectiva e “política de Estado”. No Brasil, a agenda é institucional num cenário pluriministerial sem definições de longo prazo e submetida a soluções de “gestão de crise”. A agenda é institucional e reduz o tema a uma política setorial, centralizada na órbita da Petrobrás. No Brasil, há falta de visibilidade e dispersão das iniciativas privadas e públicas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico de biocombustíveis. A alta resiliência e versatilidade do setor sucroalcooleiro estão ameaçadas. O Estado Estratégico e sua governança societal prospectiva são ferramentas essencialmente democráticas destinadas a promover o bem estar da presente e futuras gerações

Palavras-chave: Estado, estratégia, agenda, governança, políticas públicas, biocombustíveis, sustentabilidade

Abstract: The architecture of the Strategic State is an analytical polanyian construct to rescue interests of society nullified by market fundamentalism. Both concepts of strategy by Bourdieu, and governmentality by Foucault, help to rescue the double role of the State as regent (“rex”) e director (“dux”) of the designs of society, according to Jouvenel. It has been outlined a comparison between the public agendas in force in the largest ethanol producers, Brazil and USA from 2007 to 2011, a short but intense period in world history with unprecedented financial and environmental disasters. Enjoying the technological legacy after “Pro-álcool”, a national program on ethanol, Brazil aspired to become a privileged supplier of the U.S. market. However, deregulation, insufficiency of investments and stimulated growth of domestic demand converted the country into a net importer of ethanol and gasoline until 2015. Subsidies unequivocally increased biofuel offer in the U.S., but networks seem to have linked market to science in practical results far beyond the commodities business. Long run sustainable fundamentals together with a mitigation of uncertainty must be embedded in the strategic intent of the new low carbon order. Findings of comparison between public policies in both countries showed the adoption by the U.S. of a systematic agenda currently in force for renewable energies, including other clean sources other than biofuels. It works under a decentralized coordination of three high level interacting skilled agencies - DOE, EPA and USDA –, also gain sharing and cooperation in expertise between public and private entities networks. The U.S. have a “Policy of State” and prospective governance. In the case of Brazil, policies on biofuels are legally subordinated to a multiple ministerial scenario under emergency management, but without any long term perspectives. The agenda is institutionally set, and biofuels are treated as a just sectoral policy centered on the orbit of state-owed Petrobras. There is a lack of visibility of the scientific research and technological development and initiatives on that purpose are dispersed in the country. Thus, the high resilience and versatility of the sugarcane industry are threatened. The Strategic State and the prospective societal governance are essentially democratic tools to promote the welfare of present and future generations.

Key-words: State, strategy, agenda, governance, public policies, biofuel, sustainability.

Introdução

“A nação pode e deve pensar mais estrategicamente sobre estes compromissos (...) Para melhorar o planejamento relacionado aos biocombustíveis e para prover o Congresso com melhor informação sobre os custos e benefícios dos gastos fiscais com biocombustíveis, estamos recomendando que o Secretário de Energia colabore com os partícipes dos setores público e privado para desenvolver uma abordagem estratégica ampla para aumentar a disponibilidade e o uso de biocombustíveis de modo a coordenar os níveis esperados de produção com o necessário desenvolvimento de uma infraestrutura de distribuição de biocombustíveis e a produção de veículos (Tradução livre do Documento GAO 05-690, setembro 2005)¹

A arquitetura do Estado Estratégico é um construto polanyiano destinado a contribuir para a análise interdisciplinar das perspectivas da sociedade brasileira a partir de uma situação de mercado. Esta investigação tem um objetivo duplo: por um lado, quer-se realçar o mérito da *virtù* das ações públicas, resguardar a versatilidade do caráter nacional, porém, limitar seriamente o imprevisto dos atores envolvidos ao acidental ou episódico; adicionalmente, quer-se resgatar os princípios da democracia e sustentabilidade pela construção de um contra-movimento à coação de interesses privados sobre a sociedade. A julgar pelas diferenças apontadas no estudo comparado de políticas públicas para um tema da atualidade, como os biocombustíveis e as energias renováveis em vigor no Brasil e EUA, a finalidade maior desta investigação é encorajar os atores públicos no Brasil ao compromisso de uma governança societal prospectiva que considera os avanços tecnológicos e os direitos das futuras gerações que virão.

Para Polanyi, o mercado não é o único protagonista da realidade e revela-se, na verdade, num componente incrustado de relações sociais. No entanto, a transformação de

¹ Texto original: “The nation can and should think more strategically about these commitments.(...) To improve biofuel-related planning and to provide Congress better information on the costs and benefits of biofuel tax expenditures, we are recommending that the Secretary of Energy collaborate with public and private sector stakeholders to develop a comprehensive strategic approach to increasing the availability and use of biofuels that coordinates expected biofuel production levels with necessary distribution infrastructure development and vehicle production” (“Government Performance and Accountability – Tax Expenditures Represent a Substantial Federal Commitment and Need to Be Reexamined – GAO 05-690)

valores da sociedade em mercadorias inverteu as prioridades da sociedade que absorveu as demandas do mercado de curto prazo destacando-as nas agendas dos governos. As rápidas mudanças social e climática verificadas nos últimos anos conduzem inexoravelmente à adoção prática de medidas de desenvolvimento sustentável e de uma governança societal prospectiva em face do risco de agravar o conjunto da situação para as gerações futuras. São três as hipóteses condicionantes do Estado Estratégico: capacita-se o bem público; não rivaliza-se com o setor privado; e promove-se a ciência e a sustentabilidade.

A estratégia que aqui qualifica a função do Estado vai além de uma ferramenta da ciência da administração ou da referência militar da antiguidade grega. Na visão de Bourdieu (1986,110), estratégia é a expressão social contemporânea de um compromisso intencional prático. A montagem deste construto é calibrada também pela compreensão dos conceitos de governamentalidade de Foucault (2007, 115) e da observação de Jouvenel (1955, 27) sobre o duplo papel do Estado regulador e indutor em um “quasi” contrato social de jogo cooperativo entre atores heterogêneos em perspectiva de longo prazo.

A epígrafe escolhida para abrir este trabalho, uma nota do “Escritório de Prestação de Contas do Governo dos EUA (GAO)”, o tribunal federal de contas dos EUA, recomendando uma estratégia de abastecimento de etanol no país diante da oferta de biocombustíveis e automóveis, foi uma das primeiras leituras aqui pesquisadas sobre como o governo nos EUA tratava a questão.² Neste estudo da relação entre Estado, sociedade e mercado no Brasil, a pergunta constante em entrevistas, leis e instrumentos desta investigação que é onde nas políticas públicas estão exemplos de estratégia de um objetivo consciente que gere resultados práticos coletivos. O caso de estudo escolhido foi o mais evidente, o setor de biocombustíveis, alvo de constantes ações públicas e privadas estratégicas quase que simultâneas no Brasil e nos EUA. Além da “commodity” que batizou o país, a cana-de-açúcar consolidou por muito mais tempo a formação econômica do Brasil e permitiu o Proálcool, um dos melhores exemplos de articulação intencional de políticas públicas, ressonância única ainda viva no atual século. Quanto aos EUA, os biocombustíveis derivam da potência agrícola que é o país, sobrevivendo sob a ordem do

² Essa é a tradução oficial para português do “Government Accountability Office –GAO”, segundo a publicação “E-Journal USA”, do Departamento do Estado, disponível em <http://www.america.gov/media/pdf/ejs/portuguese/0410p.pdf>. O lema do GAO é “Transparência, Integridade e Confiabilidade” (“Accountability, Integrity and Reliability”). Vide <http://www.gao.gov>

petróleo, hoje associados à cadeia mais ampla das “energias renováveis”, um novo setor da economia e da ciência que se forma sob o excepcionalismo norte-americano. As duas experiências de contextos e intensidades próprias servem de caminho para melhor compreender a origem de escolhas públicas e quais graus de compromisso societal assumiram os atores privados e públicos nos dois países.

Assim, a data de referência desta pesquisa é 9 de março de 2007, quando os Presidentes Lula e Bush assinaram em São Paulo um memorando de entendimento para promover a cooperação em biocombustíveis. Personagens de origens culturalmente distintas e familiarmente antagônicas, ambos igualmente representavam naquele momento uma rara conjunção de pontos opostos de inflexão de suas histórias no cenário mundial, contrapondo a emergência do Brasil à nebulosidade dos EUA. Coincide com o achado científico do Estado desenvolvimentista escondido e contra a corrente em atuação nos EUA (BLOCK, 2008). Ao representar dois terços da produção mundial de etanol, ambos iniciaram um jogo cooperativo, ainda que sob diferentes motivações e horizontes de tempo. O Brasil posicionou-se como exportador líquido de energia, dono de uma matriz energética preponderantemente limpa, cuja política externa utilizava a temática dos biocombustíveis com duas ambições. A primeira era explorar as fraquezas norte-americanas dos excessos do protecionismo sobre o etanol de milho. Além de subsídios à produção do grão e do álcool, escorava-se numa estrutura tarifária discriminatória ferindo termos da OMC, reduzindo a competitividade do Brasil como reconhecido aspirante a fornecedor privilegiado de um biocombustível considerado “avançado” pelas autoridades ambientais norte-americanas. A outra ambição é a extensão da área de influência do Brasil na nova geopolítica global, cuja independência é conhecida de longa data, como as negociações comerciais multilaterais do GATT e OMC, até tornar-se proeminente partícipe do G-20, em 2008. Assim, amparados pela cooperação técnica do Brasil, os mandatos de mistura do álcool na gasolina e de óleos vegetais no diesel ampliaram-se pela África, Ásia e América Latina, particularmente, em países da região do Caribe que já dispunham de preferências alfandegárias.³

³ Como consequência da promoção dos benefícios da produção do etanol e do biodiesel no desenvolvimento econômico de países de baixa renda, um alto funcionário entrevistado confirmou o extraordinário crescimento de reuniões com delegações estrangeiras solicitando informações sobre a experiência brasileira no setor. Com as exceções da Bolívia, Equador e Venezuela, os demais países na América do sul já têm mandatos de mistura

Do lado dos EUA, quando Bush estava em S. Paulo corriam negociações no Congresso norte-americano sobre o projeto de lei “Clean Energy Act”, que ampliaram a ponto de, em dezembro daquele ano, estabelecer um vasto programa de eficiência energética no setor público, mas também metas e normas de combustíveis renováveis, intitulado “Energy Independence and Security Act of 2007”. Ao reconhecer a eficiência biocombustível da cana-de-açúcar em relação ao milho, o governo dos EUA confirmava sua política interna rotulada de “energias renováveis”, que inclui benefícios ambientais e redução da dependência do fornecimento de petróleo em áreas do planeta constantemente conflagradas. Os biocombustíveis significam também a certeza do apoio político nas regiões produtoras de cereais. Ademais, estava viabilizado um canal de ampliação de novas oportunidades para geração de investimento, renda e emprego, com o claro intuito final de recuperar a liderança tecnológica dos EUA em diversas áreas energéticas, um tema recorrente em cada programa do Departamento de Energia dos EUA, chefiado por um Nobel de física, Steven Chu. Nesse sentido, a dimensão do mercado brasileiro em número de refinarias de etanol acoplados a pequenos centros de investigação de biocombustíveis fazem do Brasil o destino de testes em grande escala dos experimentos bem-sucedidos nos laboratórios nos EUA. Complementarmente, as respectivas autoridades agrícolas, como a Embrapa e o Serviço de Pesquisa Agrícola dos EUA (ARS), mantêm intercâmbio regular desde 1992, segundo um entrevistado.

Por si só, este conjunto já permite observar uma diferença do formato de políticas públicas dos dois países: enquanto para o Brasil, os biocombustíveis serviam de política externa e comercial, para os EUA, a questão era muito mais que um tema setorial ou diplomático, constituindo uma política de Estado com interesses diretamente voltados para seus cidadãos. Todavia, em meio a tal convergência de interesses na arena diplomática, a análise de conteúdo das respectivas notas trocadas pelos Presidentes demonstra importantes diferenças de estilos, que marcam reais disposições das partes. Mais do que um suposto

de biodiesel e etanol, com a exceção da Bolívia, Equador e Venezuela. A Jamaica obriga a mistura de 10% de etanol. O México com 2% para etanol tem restrições geográficas internas. Austrália e China têm, respectivamente 5% e 10%. Índia tem 5%, enquanto as Filipinas têm 10%, o mais alto da região. A Coreia do Sul, Tailândia e Vietnã têm mandatos para biodiesel. Na África, a Etiópia, Quênia, Malavi, Moçambique, Nigéria e África do Sul têm mandatos e metas em vigor, conforme os níveis de oferta. A lista de países ainda inclui Canadá e União Europeia, com mandatos de 5% para etanol e 2% para biodiesel.

recorte enviesado dos pronunciamentos, o lado brasileiro opta por uma apreciação vaga do momento, ao tempo que os norte-americanos parecem ser absolutamente pragmáticos:

Do Presidente do Brasil:

“O memorando de entendimento para cooperação no campo dos biocombustíveis que foi assinado hoje é uma resposta aos grandes desafios energéticos do século XXI. O mundo está preocupado com os eventos de hoje e observando cuidadosamente. Estamos lançando uma parceria para o futuro, um grande plano que renovará e transcenderá o plano bilateral, e criará oportunidades em escala mundial. A parceria que nós vamos lançar agora é ambiciosa e desejosa em todos os aspectos relacionados à incorporação final do plano de energia de nossos dois países. Eu fiquei feliz em saber da decisão do Presidente Bush de valorizar o biocombustível dentro do plano energético dos EUA”.⁴

Do Presidente dos EUA:

“A cana-de-açúcar é, de longe, a matéria prima mais eficiente para a produção de etanol. O Presidente [do Brasil] sabiamente investiu em tecnologias que aumentariam seu rendimento por acre, o que faz muito sentido. Na América, temos um pequeno problema – nós não temos muita cana-de-açúcar. Assim, nosso material de estoque, nossa base material tem sido há tempos o milho. No meu orçamento, Presidente, propus ao Congresso que nós investíssemos US\$ 1,6 bilhão em 10 anos em pesquisa adicional para assegurar que nós podemos ter estoques alternativos de material para fazer etanol. Assim, sabe que nos últimos anos – desde que assumi a presidência, gastamos US\$ 12 bilhões em novas tecnologias que vão nos capacitar para alcançar a independência econômica, assim como sermos melhores administradores do ambiente. Há muito a fazer em conjunto. Eu aprecio muito a ideia do Brasil e os EUA dividirem oportunidades de pesquisa e desenvolvimento.”⁵

Os governos dos dois países ainda firmariam uma declaração conjunta em Camp David (EUA), dia 31/03/2007, ambos projetando o tema em escala internacional, a título de transferência de tecnologia. Curiosamente, em 20/03/2011, seria a vez do Presidente Obama visitar a Presidente Dilma Rousseff para firmar um documento intitulado “Diálogo Estratégico em Energia” Embora mais familiar ao Presidente Bush, na pauta o

⁴ “The memorandum of understanding about cooperation in the biofuel area that was signed today is an answer to the great, energetic challenges of the 21st century. The world is concerned with today's event and observing it carefully. We're launching a partnership to the future, a great plan which will renovate and transcend the bilateral plan and create opportunities on a world's scale. The partnership we will now launch is ambitious and aimed at all aspects related to the final incorporation of the energy plan of our two countries. I was very pleased to know about President Bush's decision to give greater value to biofuel within the energy plan of the United States.” Fonte: Casa Branca.

⁵ “Sugarcane is by far the most efficient raw material for the production of ethanol. The President has wisely invested in technologies that will increase your yields per acre, and that makes a lot of sense. In America, we've got a little different issue - we don't have a lot of sugarcane. And so our stock material, our base material for ethanol thus far has been corn. In my budget, Mr. President, I proposed to Congress that we invest \$1.6 billion over 10 years on additional research to make sure that we can have alternative fuel stocks to make ethanol. Just so you know, in the last years - so long as I've been the President, we spent about \$12 billion on new technologies that will enable us to achieve economic independent, as well as be better stewards of the environment. There's a lot we can do together. I appreciate so very much the idea of Brazil and America sharing research and development opportunities” Fonte: Casa Branca.

combustível dos encontros era o petróleo do Pré-sal que elevou o Brasil ao papel de “parceiro estratégico” no mercado global do fóssil. A proposta dos EUA era desenvolver reservas de petróleo de forma segura. O tema energia assume importante um traço de união do hemisfério. Embora, instigantes os embates diplomáticos, a investigação optou por examinar os respectivos quadros institucionais dos dois países para vasculhar o que há de estratégico num tema comum. Assim, a presente análise explora três conceitos específicos: estratégia, governamentalidade e Estado.

Bourdieu (1992, 111) revela que “estratégia” aparece na descoberta do “*habitus*” e do campo científico, realizações da ação histórica. “*Habitus*” significa um conjunto de disposições e estruturas incorporadas por percepções e valores; é a maneira de ser e a arte de se antecipar o futuro do jogo inscrito (Bourdieu, 1996, 42). Ao conectar-se “*habitus*” ao “campo”, que é o produto ou a esfera da instituição de objetos sociais, ter-se-á como resultado as práticas sociais, representações, regras e realidades, onde a estratégia estará presente. A relação dessas realizações opera mutuamente o condicionamento e a construção cognitiva das disposições e posições, ou seja, produzem o tal “sentido do jogo social imanente e do jogo social propriamente dito”. Explica o autor francês que “pode-se recusar a ver estratégia como o produto de um programa inconsciente, sem fazê-la produto de um cálculo consciente e racional; é o produto de um sentido prático, de um jogo social particular.” Complementa:

“Como mostrei nos casos de Béarn [França] e da Cabília [Argélia], as estratégias de casamento são produto não do cumprimento de regras, mas do sentido de jogo que leva à “escolha” do melhor jogo possível, considerando a mão – as cartas que são trunfos e as más cartas – e a habilidade com a qual se está capacitado a jogar”⁶

Para Bourdieu (1992, 128), estratégia é a faculdade de compreensão do jogo, um sentido estimado como uma “protensão de uma experiência consciente futura na direção de potencialidades objetivas”. Tal ato de protender ou protensão (ou seja, a prospecção ou a percepção do que virá) irá compensar a retensão (ou seja, a retrospectão ou a percepção

⁶ Texto original em inglês: “As I have shown in the case of Bearn and Kabylia, matrimonial strategies are the product not of compliance with rules but of a sense of the game that leads one to “choose” the best possible match, in view of the hand that one has been dealt-the trump cards and the bad cards (the girls in particular)-and the skill with which one is able to play”.

retida) de fenômenos passados mas presentes, recordando um conceito da fenomenologia de Edmund Husserl relativo ao que chama de “temporalidade da consciência”.⁷ De forma semelhante, a estratégia é materializada como na noção simples de um investimento feito com propensão para realizar um fim, que, no caso, é a ação, o agir. A estratégia nasce em Bourdieu do cruzamento de um “espaço no tempo” com um “sistema de disposições”, que somam inclinações, capacidades e posições ajustadas à forma de uma competição, exatas com o sentido do jogo e dos participantes. Como concentrador de coerção, capital e informação, o Estado é exemplo prático para o jogo.

Já Foucault (2007, 108) acabou por definir o conceito de governamentalidade como “um conjunto de instituições, procedimentos, análises e reflexões, mais cálculos e táticas”, que permitem a autoridade do exercício do poder e a arte da boa governança. O temor do aparecimento de regimes e burocracias complexas ou governos paralelos além dos Estados com a intenção de fazê-lo retornar à condição medieval de ser um simples responsável pela soberania e justiça podem levar a disfunções entre a visão dos decisores (“policymakers”) e a lógica das práticas com efeitos reais. Estava atento ao governo como centro de gravidade da sociedade. Ao plotar-se estratégia e a centralidade do governo para uma planta de arquiteto tem-se o mapa de governança, a qual combina as funções clássicas do Estado de “rex” e “dux”, que são abordadas por Jovenel (1955,). Erudito jurista francês com experiência acadêmica na Inglaterra e EUA, registrou em seu trabalho sobre a soberania, que a “autoridade regente” desdobra as suas forças institucionais e legais e interage como o principal e “indutor” legítimo das redes construídas pelos atores privados.

Por dever, como todo projeto arquitetônico destinado a ser necessariamente coerente, habitável e espaçoso aproxima-o do propósito original de um contrato social. Certamente, ele inclui a consciência geral dos limites da racionalidade. De acordo com Jovenel (1977,77), o estudo da natureza da ciência política baseia-se em “modestas observações, mas nas medidas necessárias.” Delas elencou cinco axiomas, sendo os três primeiros dados naturais como a liberdade do homem de ser, escolher e reagir. O quarto fundamento é considerado essencial para a política: a susceptibilidade do homem de ter impulsos, incitando os demais à ação. Finalmente, com forte ligação ao conceito de

futuríveis e prospecção, tem-se a “propensão de prever”, que se refere à origem latina do verbo “proicio”, projetar, lançar-se adiante em algum momento futuro do tempo, onde a imaginação retrata um ponto fixo, que atrai a ação de todos. Este último axioma completa o conceito de “Homem Político”, um ser desenvolvido pela educação e adequadamente equipado para operar num campo estruturado, concebendo objetivos desejáveis e convocando os semelhantes para sua realização. Esse o perfil que identifiquei em seus semelhantes.

Uma última observação sobre leituras teóricas inspiradoras refere-se a duas categorias centrais da teoria social a serviço de uma democracia radical (UNGER, 1987, apud BLOCK, 1987). A primeira é que o objetivo desta investigação é abrir espaço para a outra metade da sociedade não atendida pela “falsa necessidade” imposta pela agenda de mercado. A segunda categoria é a plasticidade do poder – o adjetivo estratégico para Estado - que vai representar a afirmação democrática mais intensa no poder público e pode tomar o formato de uma governança exclusiva.

Definido como comunidade política organizada sob uma administração que pode ter jurisdições regionais, o Estado Estratégico deve contar com a capacidade de seus atores serem prospectivos, considerarem a futuridade como uma protensão. Também, os atores públicos devem montar redes apropriadas entre si formando sistemas como bússolas que orientam a nação tendo em consideração a soberania das pessoas e a promoção de seu bem-estar. Estudos teóricos paralelos sugerem a existência de “campos de ação estratégica” que explicam formas de ação endêmica nas sociedades contemporâneas (FLIGSTEIN, 2008). Tais campos evitam espaços não-organizados e procuram um consenso para obter ações estáveis, um objetivo importante para reduzir incertezas. Da tradição russa, as chamadas “matryoshkas”, a série de bonecas de madeira que se encaixam umas nas outras, servem de uma boa imagem deste processo. Para resumir, a presunção teórica da arquitetura do Estado Estratégico é uma expressão da conjunção “*habitus*” nos “campos”.

Em termos acadêmicos, esta investigação pode soar semelhante à continuação do estudo da autonomia burocrata incrustada do Estado desenvolvimentista comprometidas com o crescimento econômico da Coreia do Sul e do Brasil nos anos 1970 (EVANS, 2001). Conquanto essa importante realização acadêmica refira-se a experiências durante a ausência democrática naqueles países, é forçoso explicar que o cenário do Estado Estratégico

depende extremamente de uma ordem policêntrica e de valores democráticos abertos, uma vez que baseia sua concepção nos direitos e obrigações de todos os atores contratantes de discutir, de prever e agir em comum acordo. Embora o “Estado Estratégico” mantenha traços de parentesco no que se refere à essência de uma predisposição para o longo prazo, identificada nos anos 1970 e marcada por influências materialistas, um outro ponto que deve ser esclarecido é que esta investigação interpreta o “jogo social” a partir das ações dos atores públicos, e não as relações entre burocracias e as outras categorias sociais. Apesar da quase insolvência de algumas economias durante o tempo desta pesquisa, a receita para gerenciar governo como se empresa fosse é uma utopia da qual não compartilho, porque este trabalho não procura abstrações, mas causalidades a serem analisadas.

Esta investigação acompanha a materialidade das descobertas científicas dos laços institucionais identificado no “Estado-Ciência” que levou até o “Estado da Inovação” (BLOCK, 2011). Revelou o “criptoestado”, um papel escondido e combatido desempenhado pelas agências do governo dos EUA, desde os anos 1950, com o intuito de prover segurança e promover a liderança mundial no desenvolvimento tecnológico. Particularmente, nos casos da indústria de biotecnologia e computação, Block entende que, não obstante a constante miniaturização do Estado nos EUA dos anos Reagan, a autonomia incrustada da burocracia norte-americana manifestou-se silenciosamente e trabalhou espontaneamente, demonstrando forte convicção no desempenho prospectivo. Tal estudo antecipou o que pode ser constatado atualmente no tratamento estratégico dado às energias renováveis nos EUA.

A academia brasileira tem produzido continuamente estudos relacionados à cana-de-açúcar, que estruturaram a análise da nossa experiência, exposta no terceiro capítulo e que valem ser recordados. As raízes nacionais foram primeiramente identificadas pela descrição e compreensão da vida social brasileira em torno do engenho (FREYRE, 1933), apoiada na intencional ação mercantilista do colonizador que veio a constituiu a formação econômica do Brasil (FURTADO, 1959). Ambos retrataram um estado social que viria a ser alterado somente trezentos anos depois pelas inovações tecnológicas da revolução industrial. A separação entre plantação e usina ocorreu a partir de 1875, quando se deu a primeira intervenção do Brasil independente mediante a concessão de garantias para montagem de “engenhos centrais”. O automóvel seria o ícone dos tempos modernos que

revelaria ao setor o aproveitamento do “álcool motor”, operacional quando da escassez da rival gasolina, inicialmente um subproduto de baixo valor, na eficiente escala industrial da cadeia do petróleo. A indústria canavieira estabilizou-se com a intervenção pública nos anos da Grande Depressão e a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool, em 1933. Os baixos preços do açúcar no mercado internacional seriam compensados pela 1ª crise do rival petróleo, em 1973. O consequente estabelecimento do Programa Nacional do Alcool (Proálcool), em 1975, revelou um planejamento intencional de expansão do setor (SZMRECSANYI, 1976).

A análise da ciência política brasileira sobre o Proálcool descreveu os conflitos intersetoriais com o governo nas respectivas fases de construção da política, implementação e avaliação da descentralização das estruturas. Reconhece-se uma “torre de Babel” na gestão pública que, todavia, funcionava (SANTOS, 1993). A desregulamentação do setor em 1990, transcorridos sessenta anos de intervenção nos mercados de açúcar e álcool, suscitou a questão de quanto tempo levaria a indústria para conviver com a nova situação e quão intenso seria o Estado, ainda presente numa década de transição (MORAES, 2000). Até a última liberalização de preços em fevereiro de 1999, um primeiro, mas acelerado, processo de fusões e aquisições de usinas e distribuidores de combustíveis promoveu o início da internacionalização do setor e a construção de oligopólios homogêneos, marcando a virada do século sucroalcooleiro, que perdura na segunda década do século sucroenergético (VIAN, 2003; BACCARIN, 2005). Do setor de energia e infraestruturas públicas, veio um primeiro alerta para o necessário alargamento das políticas públicas para incorporar a eficiência energética e as energias renováveis, contrastando Brasil e EUA, particularmente, diante da experiência californiana de salvaguardar os bens públicos. Tal contribuição de novas dimensões do Estado no setor elétrico brasileiro e no mercado de concessões públicas foi apresentada às vésperas das primeiras privatizações no Brasil (JANUZZI, 1999). A especialização no conhecimento de biocombustíveis ao longo do tempo permitiu ao país desenvolver, também, uma “sociologia da bioenergia” condicionada à realidade brasileira, com crenças e comportamentos sociais únicos (SOUSA, 2010). A maioria dos economistas, por outro lado, expressam preocupações conservadoras de que a sustentabilidade ainda precisa ser absorvida pela maioria dos agentes econômicos – pois, é natural que haja um custo a cobrir -, com o mesmo ceticismo dirigido às vantagens da

democracia. (VEIGA in ARNT, 2010). Não obstante as demonstrações das vantagens econômicas e ambientais do etanol de cana-de-açúcar em relação ao de milho, os “biocombustíveis” tornaram-se uma categoria ampla, e, por extensão, polêmica, onde a inovação tecnológica associada a interesses políticos atrai a atenção de cientistas sociais. (ABRAMOVAY, 2010). Entendo que a segurança alimentar e a eficiência energética são simultaneamente pré-requisitos e soluções para o futuro da sociedade no planeta, sendo que a incerteza sobre esses itens não pode ser negligenciada.

Impõe-se uma nova ordem de baixo carbono e os novos paradigmas começam a serem reconhecidos por convicção ou pragmatismo. O mundo urbano está impregnado de exemplos de desenvolvimento sustentável para o qual é exigida uma capacitação mínima de predição e objetivos da parte pública. Refiro-me à necessidade de se adotar uma governança societal prospectiva que apresenta dois elementos especiais para serem observados. Primeiro, o sujeito é fundamentalmente o ator público, aquele que representa o Estado, sua legitimidade e autonomia. O Estado representa coesão e espera-se dos atores públicos que estabeleçam soluções ótimas e subótimas entre os atores privados do mercado, da ciência e da sociedade civil. É sabido que a qualidade final de suas soluções pode ser desafiada por reações de soma zero, boicotes, desobediência civil e até violência. Para equilibrar movimentos negativos como esses, os atores públicos devem discutir regras de negociação com o propósito de acordarem níveis de tolerância, punições e até exclusões. A aventura pública tem a dinâmica da respectiva sociedade, e embora os atores públicos não devam sentir-se confortáveis, devem igualmente sentirem-se inquietos tal como na ciência.

Os atores públicos devem tomar em consideração a amplitude dos fenômenos sociais e a lucidez do constante questionamento de seu desempenho diante das necessidades do outro. Ser prospectivo é uma pré-condição exigida de cada ator público, pensando estrategicamente em suas ações e as escolhas coletivas. Ninguém atua no vazio, mas sempre cercado por outros num círculo de tomadores de decisão que reagem entre si com forças leais e suas organizações (DIXIT e NALEBUFF, 1991). Em governança, a conduta estratégica é um modo que qualifica a transparência e a responsabilização e confiabilidade da gestão, que é a simples prática de prestação de contas ao público (“accountability”). Ambas as qualidades têm por objetivo realizar um desempenho positivo da função pública,

e, de alguma forma, certificar-se em atingir os compromissos exigidos pelas partes numa sociedade consciente.

Segundo, o objeto da governança prospectiva é um conjunto dos atributos e contribuições dos atores públicos voltados para satisfazer a sociedade. Uma preocupação mundial na sociedade civil enfatiza esta questão predominantemente nos governos dos países emergentes, e também nos países de alta renda, após a crise de 2007/2009, quando os eventos beiraram os limites da astúcia e omissão. Altos padrões de gestão impessoal além de otimizar recursos públicos e reduzir o risco de corrupção estão sintonizados com os valores centrais da democracia. Adicionalmente, as pessoas também contam com incentivos à criatividade em casos de desafio e uma liderança proativa. A correspondente tradição hobbesiana de centralidade do Estado vem sendo alterada por uma crescente partição de direções e decisões entre um grupo maior de atores cooperativos que são habilitados a tomar parte no conjunto.

A sociedade não é um acessório da vida econômica, mas o fundamentalismo de mercado foi o “designer” dominante da intenção estratégica no encantamento dos atores públicos do Estado (POLANYI, 1944). A força da democracia em conjunto com os princípios da cooperação demanda dos atores públicos um projeto desejável de nação de forma a reduzir ao máximo a indeterminação das coisas. A questão é que futuro comum é esperado ou qual tema é válido em vista das gerações seguintes.

Uma vez que esta pesquisa se propõe a uma leitura da sociologia econômica, esclarece-se inicialmente que intencionalmente não trata de dois fenômenos próprios do seu campo de conhecimento específico, quais sejam, as ações econômicas dos indivíduos – orientadas para a satisfação de necessidades personalizadas –, nem os resultados econômicos materiais – como a formação de preços dos produtos e insumos, e fatores de produção como o trabalho, por exemplo. Está concentrado em instituições, o terceiro objeto de observação da disciplina, como um exercício para revelar a estrutura de governança que retrata como as coisas devem ou poderiam ser feitas. Ao transcender a dimensão normativa e organizacional do que os dois países realizam no setor de energia renovável, busca-se identificar a construção social do fenômeno ao demonstrar sua solidez evidente ou uma impressão de seus aspectos externos mais aparentes (GRANOVETTER, 1990, 98).

Com esse sentido, esta análise qualitativa está distribuída em quatro capítulos. Uma primeira parte reúne os dois primeiros capítulos dedicados aos conceitos teóricos de Estado e de Estratégia. A outra parte é composta por capítulos específicos de duas experiências de políticas públicas para biocombustíveis e energias renováveis, intitulados de “quadros institucionais”, os quais analisam e criticam o conjunto de organizações, leis e programas em curso no Brasil e nos EUA. É importante citar a ocorrência de uma variação de fontes de consulta entre os dois países, podendo representar distintos tons de tratamento, considerando a maior acessibilidade a dados qualitativos e quantitativos nos EUA, nesta minha experiência pessoal, compensada pela comunicação e por entrevistas com atores brasileiros. Assim, o primeiro capítulo abre com os dois objetivos desta investigação – identificar ações de racionalidade no Estado e ampliar sua agenda para a sociedade. Aprofunda diversos aspectos do Estado e apresenta a característica de ter sido escrito sob circunstâncias especiais, em Davis, Califórnia, durante o estágio de doutoramento com o Prof. Dr. Fred Block, do Departamento de Sociologia, talvez o principal intérprete do círculo de pensamento polanyiano que norteou o segundo objetivo. O capítulo não escapa de explorar versões da teoria social, em particular, que buscassem explicações dos fenômenos sociais que os EUA e o mundo vêm vivenciando desde o início da crise do “subprime”. Daí encontrar-se referências comparativas aos ciclos de recessão e expansão econômicas, bem como Quadro com as respectivas taxas de crescimento e desemprego nos dois países. Era praticamente impossível deixar de assinalar pormenores da experiência do governo nos EUA na área financeira, que expõe a relação Estado-mercado, questão magistralmente solucionada por Jovenel no binômio “Rex-Dux” (1955). O capítulo reforça-se com as linhas mais recentes de interpretação da sociologia econômica e suas preocupações com a pressão da competitividade e a relação com as instituições, comparando resultados recentes dos dois países a um terceiro considerado exemplar, a experiência nórdica, que atrai pela destinação da riqueza do petróleo no mar do Norte em favor da sociedade, a título de contribuição para modelar o projeto do Pré-sal no Brasil.

O segundo capítulo relativo ao tema da estratégia detalha, inicialmente, o pensamento do campo econômico de Bourdieu, cujo complexo trabalho original de antropologia enriquece a compreensão da praticidade da vida quotidiana das pessoas. Revela que a estratégia comportamental está estampada em cada um, o que propicia a

pugná-la pelo bem de todos através de um Estado Estratégico. Da mesma forma, registra-se a oportuna avaliação que Foucault traçou da noção e razão de governo, possivelmente reagindo a uma profunda transformação do cenário político internacional ao final dos anos 1970, que o levou a um sistema de pensamento ao qual aplicou o neologismo “governamentalidade”. Reporta-se estratégia como parte de uma teoria social, da perspectiva histórica e a experiência corporativa, que pode facilitar a compreensão da estratégia pública. A segunda parte discorre sobre os casos do Brasil e EUA. Em ambas segue-se uma estrutura próxima da análise particular da agenda, implementação e programas, embora se percebam as diferenças naturais entre os países quando são particularizados atores, organizações, métodos e leis.

O capítulo terceiro refere-se ao Brasil e comenta a dissociação das agendas elaboradas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e do Plano Plurianual 2008/2011 do construto de Estado Estratégico. Particularmente, o conjunto de problemas na forma de um poliedro expõe planos de dificuldades, a começar com o tipo de agenda escolhido no Brasil, o tipo institucional, diverso do modelo sistêmico em uso nos EUA. Seguem-se descrições do tratamento administrativo aos biocombustíveis no Brasil, incluindo a perspectiva histórica, fundamental para entender o caso brasileiro como único, um excepcionalismo de modelo, incapaz de se replicar em outros países, devido à sua capacidade de produção de matéria prima vegetal de qualidade energética, como a cana-de-açúcar, e à dimensão do seu mercado automotivo (SPERLING, 2009). Se do lado da indústria identificam-se diferentes operacionalidades entre Nordeste e Centro-Sul, também entre os estados a aplicação do ICMS sobre o etanol varia de 12% a 30%. Fruto de desencontros de iniciativas variadas e desconectadas o que a investigação confirma é a necessidade de acordar um marco regulatório, pleiteado durante as entrevistas. No vácuo da crise de oferta de etanol da safra 2010/2011, o governo regozijou-se em batizar etanol como biocombustível, quando de fato já o é desde a Constituição de 1988, para atermo-nos à data mais recente de sua institucionalização no século passado. Uma concisa revisão histórica foi inevitável revendo questões primordiais que antecederam o Proálcool, possivelmente despercebidas. Ao longo do trabalho, foram acrescentados figuras e quadros para melhor compreensão da temática.

Assim, o quarto capítulo inicia-se com uma epígrafe do Presidente Obama, um receituário estratégico que instiga a leitura do restante da experiência norte-americana acumulada no campo energético. Elenco quatro instrumentos de incentivo às renováveis. Primeiro, o que intitulei de “reserva de mercado”, que na verdade são mandatos para emprego dos biocombustíveis para redução de incertezas, tão prezado pela indústria. Seguem-se os benefícios fiscais (o “blender’s credit”) e as restrições de acesso ao mercado norte-americano (sobretaxa de importação e um crédito tributário), não obstante terem expirado a 31/12/2011. O terceiro abriga uma série de programas governamentais sob o pacote do “Farm Bill”, instrumento surgido mesmo antes do “New Deal”, nos anos 1930. O último é a mola mestra de natureza financeira, as “loan guarantees”, concedidas pelo Departamento de Energia, um mecanismo bancário que tem alavancado muitos investimentos, cuja gestão é rígida e faz do administrador público um severo auditor. Incluo, ainda, o relato sobre o “modus faciendi” da gestão pública do “excepcionalismo norte-americano”, caracterizado por “bureaus”, “offices” e “agencies”, originando redes de conhecimento com resultados no mercado. Por fim, comento o caso Pavley e os conflitos do federalismo desconhecidos no Brasil.

Por considerar digno de um raro registro histórico, estão reproduzidas com o máximo de fidelidade treze de uma vintena de entrevistas colhidas em 2010 e 2011, e aqui dispostas num apêndice. Este longo trabalho de transcrição, em duas línguas, é uma contribuição final à vasta bibliografia relacionada à evolução da indústria canavieira brasileira, porém, analisada em conjunção com princípios de postura estratégica do homem político. O objetivo dessa seção extraordinária é transmitir a completude de raciocínio dos entrevistados, cujos extratos espalharam-se pelos capítulos anteriores. Coincidiu a exclusividade da combinação personagem-tema, casos dos ex-ministros de Estado, Antonio Delfim Netto e Eliezer Batista da Silva, cujos depoimentos eram indispensáveis, considerando seus papéis como atores públicos contemporâneos partícipes do desenho estratégico do Brasil. Quanto a alguns outros depoentes, mantive a respectiva privacidade visto exercerem funções públicas ou privadas como executivos e altos funcionários cujas responsabilidades se fazem sentir em suas palavras. Foram incluídos, ainda, dois professores da Universidade da Califórnia: Peter Evans, da UC Berkeley, profundo conhecedor da realidade brasileira, particularmente no tema Estado e desenvolvimento, e,

Daniel Sperling, da UC Davis, que hoje divide o papel de acadêmico e regulador, atento ao surto do consumo mundial de combustíveis e veículos, tendo estudado a experiência brasileira do etanol. Quanto à contribuição de Fred Block, de UC Davis, na forma de uma dezena de entrevistas, permeia dois capítulos sobre o Estado e sobre o quadro institucional dos EUA, que deram a direção de compreensão do país comparado. Tanto conhecimento e generosidade há de merecer um trabalho futuro exclusivo.

CAPÍTULO I: O Estado Estratégico, sociedade e mercado

“Será que a realização dessas ideias constitui apenas a esperança vã de um visionário? Será que elas não têm raízes suficientemente fortes nos elementos motores que governam a evolução da sociedade? Serão os interesses a serem prejudicados por elas mais fortes e evidentes que aqueles que serão beneficiados?”
(KEYNES, 1936, apud JOUVENEL, 1978, 50)

Há dois objetivos claros nesta tese. Primeiramente, uma vez que na realidade brasileira o senso comum notabiliza a esfera de domínio público não pela “*virtù*”, mas pela fortuna, pelo imprevisto, inadvertência, imprevisibilidade e negligência de suas ações, busca-se conhecer as ações de racionalidade do Estado brasileiro. Para tal, selecionou-se para estudo o caso das políticas públicas para os biocombustíveis comparado aos EUA, país igualmente protagonista na experiência de energias renováveis. O segundo objetivo, afeto ao construto do Estado Estratégico, parte dos resultados dos estudos de casos para gerar um contra-movimento à pressão de interesses privados sobre a evolução do conjunto da sociedade, em busca de um comportamento previamente determinado que levante soluções de equilíbrio e confirme os paradigmas da democracia, equidade e sustentabilidade, tendo em vista os efeitos do crescimento econômico e a consequente redução de desigualdades.

Quando a capacidade de pagamento da dívida pública do Tesouro dos EUA é posta em cheque pelo mercado, enquanto, quase simultaneamente, um acidente afronta a avançada tecnologia de extração de petróleo em águas profundas, incapaz de interromper um desastre ambiental, é chegada a hora de aplicar-se na discussão como aparelhar o Estado no Brasil para lidar com oportunidades e adversidades críticas, particularmente causadas por esses dois acontecimentos de proporções ainda desconhecidas, mas não estranhas e com cicatrizes na memória. A equação de avaliação de riscos a ser desenvolvida conjuga vultosos investimentos na exploração das reservas da camada do pré-sal a um modelo único eficiente de geração de bioenergia, adequado à tendência de avanço

tecnológico em opções de energias renováveis, situados num cenário de vulnerabilidade do sistema capitalista, em plena retomada do desenvolvimento sócio-econômico.^{8,9}

É um interesse claro da ciência explorar a capacidade de predição da ocorrência de padrões ou classes de fenômenos. Nesse sentido, o Estado no Brasil é aqui instado a agir de modo prospectivo e olhar adiante ao formular e implementar suas políticas públicas. Que seus objetivos não estejam restritos a grupos da sociedade e que possam ir além das necessidades do mercado. Conta-se com a independência dos atores localizados nos três poderes da república ao fazerem suas escolhas públicas sobre a geração de riqueza, justiça e inclusão social. Que reflitam o diálogo e o consenso societais, já que se propõem a realizar o bem-estar da sociedade. Prospecção implica, certamente, mitigar os danos difusos de ciclos inflacionários, os impactos de novos paradigmas tecnológicos e demais fenômenos como a mudança climática, tema polêmico sobre o qual não faltam evidências. Mais que

⁸ Valor Econômico, 19/04/2011. “**S&P faz tremer o pilar americano**” (Financial Times) Decisão da agência de risco surpreendeu a administração de Barack Obama - Um pilar do sistema financeiro mundial do pós-guerra tremeu ontem, quando a agência Standard & Poor's (S&P) reduziu sua perspectiva para a dívida soberana dos Estados Unidos pela primeira vez. A agência manteve a classificação do crédito dos EUA em "AAA", ou "triple A", mas pela primeira vez desde que começou a classificar a dívida americana, há 70 anos, ela reduziu sua perspectiva de "estável" para "negativa". Uma perspectiva negativa significa que há 33% de chances de um rebaixamento nos próximos dois anos. As dúvidas sobre a qualidade de crédito dos EUA poderão ameaçar o uso do dólar como moeda de reserva global, em meio à ascensão de rivais como a China, que está com perspectivas de crescimento melhores e menos desafios fiscais.”

⁹ O Globo, 30/04/2010 “**Vazamento de petróleo no Golfo do México pode ser o pior da história dos EUA, que proíbem novas plataformas no país**” - Rio – O vazamento de óleo no Golfo do México, que atingiu a costa do estado americano da Louisiana na quinta-feira à noite (20/04/2010), chegando a uma ilha perto do Delta do Rio Mississippi e ameaçando a fauna e a flora da região, pode ser o maior desastre ambiental da história dos EUA provocado por vazamentos de petróleo. Até então, o Exxon Valdez, que em 1989 despejou 41 milhões de litros de óleo em uma área de vida selvagem no Alasca, tinha sido o mais prejudicial. Porém, segundo o “The Independent”, a calamidade ambiental no Golfo do México, onde estão sendo despejados pelo menos cinco mil barris por dia, pode ser pior, justamente porque uma plataforma petrolífera - e neste caso são três vazamentos em dutos de um poço submarino a 1.525 metros de profundidade - pode despejar uma quantidade muito maior de óleo do que um navio, que transporta uma quantidade limitada. A secretária de Segurança Nacional dos Estados Unidos disse: - O Valdez tinha uma quantidade mensurável de óleo porque era um navio. Mas e agora?”. Dois meses depois do evento, a atividade não foi proibida, como especulava o jornal, mas, a administração Obama anunciou, em 18/06/2010, novas diretrizes de prevenção de acidentes e ampliação da segurança e casos de contingência para os locatários e operadores na região (NTL n.2010-N.06). A regulação da atividade de perfuração é da alçada da Agência Federal de Regulamentação, Cumprimento e Gestão da Energia Oceânica (sigla BOEMRE, outrora conhecido por Serviço de Administração de Minerais- MMS), vinculada ao Departamento do Interior, que autoriza instalações e a cobrança de “royalties”, exigindo a comprovação de cumprimento legal e normas de segurança, sem danos à fauna e ao ambiente. Compete à Guarda Costeira a fiscalização dos sistemas das plataformas em unidades móveis de perfuração em alto mar. Disponível em <http://www.doi.gov/deepwaterhorizon/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=35724>

uma expressão de comportamento funcional, é uma tendência na gestão mundial, tal como esta pesquisa pretende mostrar.

Proponho uma arquitetura de estratégia para o Estado soberano, organizador e garante da autoridade de proteção de seu território e seus cidadãos empoderados. Os cidadãos não são “a população”, como usualmente se refere a impessoalidade do discurso oficial, que apagou na república positivista a interação da personalidade e do poder moderador do imperador, segundo inúmeros relatos históricos. O Estado deve arranjar, plasmar e executar procedimentos tempestivos e capacitados para soluções competitivas, em conjunto com a ciência e o mercado, numa ampla perspectiva de tempo - além dos mandatos, além das coalizões e oposições, além dos exercícios de balanço -, porém, sempre ao amparo de uma governança inspirada pela prudência, ética e transparência, tendo por meta combinar sustentabilidade e a vontade geral e aspirações das gerações presentes e futuras.

A teoria dos jogos explicaria que uma estratégia de longo prazo orientada para atingir objetivos é uma ideologia funcional. Seria desenvolvida para eliminar o risco de ocorrência do dilema da opção de escolhas individuais excludentes e para proporcionar a concertação de ações fundamentadas em interesses e valores comuns. Em boa parte, é esse o sentimento. Poder-se recorrer à história e retirar da Declaração de Independência dos EUA a definição de que governos obtêm poderes legais por consentimento dos governados para assegurar seus direitos inalienáveis de vida, liberdade e busca da felicidade, reconhecida a importância da segurança dos cidadãos e a prudência na continuidade de governos de longo prazo.¹⁰

No primeiro objetivo, a percepção de imprudência pública foi evidenciada pela escassez e quase desabastecimento de etanol ocorrido no país em abril de 2011, que levou a Petrobrás a importar o combustível dos EUA, no momento de alta de preço. Surpreendido, o governo anunciou a regulação do setor de etanol, rasgar o “discurso exportador” do

¹⁰ “(...) We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness. That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed, (...), laying its foundation on such principles and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness. Prudence, indeed, will dictate that Governments long established should not be changed for light and transient causes. (...)”. The Declaration of Independence In Congress, July 4, 1776. John Hancock et alli.

mandato anterior e modificar a legislação para reduzir seu teor de adição na gasolina. Ao mesmo tempo em que a ANP informa semanalmente os preços praticados nos municípios brasileiros, acusou a formação de cartéis entre os 38 mil de postos de abastecimento. Recentemente, enlevados pelo Presidente da República à categoria de “heróis”, os usineiros voltaram a ser meros vilões. Contudo, desde o segundo semestre de 2010, atores atentos já conheciam as consequências das chuvas sobre a lavoura de cana-de-açúcar no sudeste e a tendência altista dos preços do açúcar no mercado mundial.

Não teria sido mesmo possível ter uma atitude tempestiva, de prudência e previsão com relação a uma atividade produtiva altamente concentrada em poucos, mas grandes usineiros, os quais anualmente enfrentam uma queda de produção durante a entressafra? ¹¹ Em seu último trabalho sobre uma teoria social e os “campos de ação estratégica”, aprofundado no capítulo seguinte sobre estratégia, Fligstein e McAdam (2011, 3) definem como “uma unidade de ação coletiva da sociedade (...) uma ordem social intermediária onde os atores (indivíduos ou grupos) interagem com conhecimento do outro sob um conjunto de entendimentos das finalidades do campo, as relações de poder no campo e as regras desse mesmo campo”.

Mas, o escopo do Estado Estratégico não se limita à temática do mercado. São igualmente insatisfatórios no campo social os desempenhos na educação, saúde e segurança no Brasil, como explicita o ranking do Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, muito justamente qualificado como “a verdadeira riqueza das nações”. Naquela relação, não obstante os avanços comparados com o passado, o Brasil situou-se em 73º. Lugar, enquanto os EUA é o 4º da lista. A média do coeficiente de Gini, do rendimento na década 2000/2010, foi de 40,8 nos EUA (Noruega em 1º lugar com 25,8, seguida da Austrália com 35,2), enquanto o Brasil atingiu a média de 55,0 no período. Quanto ao índice de desenvolvimento humano ajustado à desigualdade, a média dos EUA foi de 0,902

¹¹ Editorial de “O Estado de S. Paulo”, em 01/05/2011: “Opinião: Importação de Combustíveis - Mais uma vez a população está constatando que, por falta de coordenação das ações do governo, não passam de promessa os anúncios oficiais de que o etanol estaria sempre disponível, a preço competitivo, para tornar o País um exemplo mundial na área ambiental, pelo maior uso de um combustível renovável e menos poluente. (...) Já há estimativas de que, neste ano, a balança comercial desses derivados registrará saldo negativo de US\$ 18 bilhões, bem maior do que o de 2010, quando alcançou US\$ 13 bilhões (...) O governo, porém, não tratou de coordenar suas ações. De um lado, estimulou o consumo e, de outro, não procurou assegurar o fornecimento adequado do produto. (...) Por enquanto, porém, não está sendo capaz nem de assegurar a regularidade do mercado interno do álcool”.

(Noruega 0,938), enquanto o Brasil ficou com 0,699.¹² Particularmente no campo da educação, segundo a OCDE, o Brasil foi classificado em 53º lugar no “ranking” do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA 2009), com uma média de 412 pontos, contra 500 pontos atribuídos aos EUA (17º. lugar, 21% acima da pontuação brasileira) e 556 pontos de China-Xangai (1º. lugar, 35% acima), ou com 539 pontos da Coreia do Sul (2º. Lugar, 30,8%).¹³ Efeitos negativos semelhantes são apontados em países que perderam a liderança de competitividade causada por baixa qualidade social pela indevida desatenção ao tema nas ações objetivas de longo prazo, como é corrente a crítica corrente das autoridades nos EUA. A principal preocupação é localizada nas menções obtidas em matemática e ciências, no mesmo “ranking” PISA 2009, lideradas, por China-Xangai, China-Hong Kong, Coreia do Sul e Cingapura, intermediadas pelo 3º lugar da Finlândia, e seguidas pelas pontuações atribuídas ao Canadá, Nova Zelândia e Japão.¹⁴

No segundo objetivo, a tríade democracia-equidade-sustentabilidade pode ser contida pela continuidade da prevalência da otimização do capital na agenda política, privilégio que, quando em crise, é custeado por baixos desempenhos do comportamento social ou efeitos negativos sobre os recursos ambientais com riscos para futura geração de

¹² Segundo relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), anunciado em 04/10/2010, embora situado na secundária categoria “desenvolvimento humano elevado”, o Brasil mereceu o seguinte comentário do escritório da ONU: “*O novo índice de pobreza multidimensional do relatório – que mede as privações múltiplas na saúde, na educação e nos padrões de vida em 104 países – estima que 10% da população da região (América Latina) viva em condições de pobreza multidimensional. Contudo, as variações entre países são enormes, desde 2% no Uruguai aos elevados 57% no Haiti. Os três países mais populosos – Brasil, México e Colômbia – têm taxas de pobreza multidimensional de 8,5%, 4% e 9,2%, respectivamente.*” Dentre o bloco de países intitulado “BRICS”, o Brasil ficou atrás da Rússia, porém a frente dos demais: Índia, China e África do Sul. Disponível em http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3596&lay=pdeh

¹³ Dentre os demais BRICS, a região Hong Kong-China foi a quarta do ranking geral, atingindo 533 pontos, Macau-China em 28º. com 487 pontos e Rússia em 43º. Com 459 pontos. África do Sul e Índia não foram abordados pela pesquisa. Fonte: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/60/46619703.pdf>

¹⁴ The Economist, 14/11/2010 – “*Rival visions – Barack Obama lays out his own plans for the future. They have little in common with those offered by the Republicans*” (...) “*Indeed Mr. Obama spent much of the speech in which he described his plan spelling out his differences with the Republicans and denouncing the vision of America embodied in their proposal. Wealthier Americans, he reiterated several times, should pay more in taxes, not less; poorer ones should not bear the brunt of spending cuts. The Republican proposals, he claimed, would deprive 50m people of health insurance, leave bridges and roads to crumble unrepaired and allow such countries as Brazil, China and South Korea to surpass America in education and technological know-how, all for the sake of lowering taxes on the rich.*” Disponível em http://www.economist.com/node/18560697?story_id=18560697 Acessada em 14/04/2011.

riqueza. Logo, os atores intervenientes do Estado Estratégico estão conscientes da oportunidade que oferece o mercado para realizar aspirações gerais, ao tempo que reconhecem que ele poderá exigir compensações ao conjunto da sociedade privando-a de avançar.

Para cumprir tal missão o Estado Estratégico não se vale exclusivamente do poder executivo como o vetor do modelo tendo em vista o seu papel duplo de árbitro (“rex”) e condutor (“dux”) do desígnio coletivo. Tanto quanto o Estado hobbesiano, com a sua força de coesão do poder, quanto o Estado lockeano, como guardião das regras, equivalente abordagem emprega os poderes legislativo e judiciário, que refletem a interação das escolhas estratégicas das partes interessadas, que irão adicionar contribuições corretivas ou estimuladoras à ação do executivo. O padrão de governança prudencial e preventiva que aporta estratégias de longo prazo requer o diálogo constante com a sociedade e o mercado.

Espera-se dos indivíduos que desempenhem cargos de governantes, legisladores e magistrados ou burocratas o exercício consciente do papel de neutralidade, postura cooperativa e de interesse coletivo de modo a reduzir riscos de ruptura social, enfraquecimento dos valores e instituições públicas e favorecimento de vontades individuais e particulares. Considerando, ainda, a temporariedade do mandato de suas funções, a análise do risco dos respectivos futuros políticos dos atores deve eliminar a postergação de compromissos como estratégia de escape e avaliar os ganhos da realização de soluções de efeito de longo prazo. Tornar provável o que se acorda estimar como desejável.

A ideia central deste modelo de Estado explicita a própria definição de estratégia que é um comportamento predeterminado para aumentar a probabilidade de se atingir um alvo ansiado. Estratégia opera também através de um conjunto de ações que confere uma disposição na tomada de decisões isolada ou até um conjunto de escolhas interrelacionadas. Conceitualmente, estratégia varia não só quanto ao campo de sua aplicação, mas quanto à sua complexidade, condição e coerência, podendo ser ter um efeito imediato ou diferido, como, por exemplo, incluir a tática de um recuo temporário para um avanço mais largo na etapa posterior.

Complementarmente, o adjetivo estratégico projeta um Estado coeso, interessado e equânime entre indivíduos. Reservo para o próximo capítulo as observações de Bourdieu

sobre estratégia e de Foucault sobre governamentalidade que qualificam este modelo de Estado. Neste capítulo, o plano de arquitetura para o Estado começa com fundações construídas por duas grandes perspectivas que exige compreender autores pouco frequentes nos cursos de ciências sociais no Brasil, como o francês Jouvanel, com seus conceitos de cooperação, autoridade, política, soberania e autoridade em uma sofisticada reflexão sobre as raízes do Estado moderno ocidental, e o austro-húngaro Polanyi, que viu no mercado importante veículo para atender aos fins da sociedade, desde que não subordinada e indiretamente estabeleceu a versão neoinstitucionalista da economia. Recorde-se que esta linha de pensamento econômico resgatou a importância do intervencionismo do Estado, originalmente motivadora das escola marginalistas, mas que reconheceu escolhas do comportamento humano nas relações econômicas. Por coincidência, no início de suas singulares carreiras de pensadores, ambos aderiram em seus países aos respectivos partidos radicais, desligando-se deles quando as tendências totalitaristas se impuseram pelo fascismo e o comunismo, em vésperas do surgimento do fantástico e violento “Estado minotauro”. Suas principais obras, “Do Poder” (publicada em 1972) e “A Grande Transformação” (1944), respectivamente de Jouvanel e Polanyi, foram concebidas num tenebroso intervalo da II Grande Guerra. Ambos os autores desenvolveram seus trabalhos acadêmicos com foco na experiência democrática dos EUA. Situam-se próximos ao que hoje é a conhecida causa liberal-democrata norte-americana, avessa ao conceito conservador do sentido inglês do termo e aos efeitos extremos do liberalismo econômico. À luz da realidade entre-guerras vivida por esses autores europeus, que também tiveram uma intensa atividade profissional nos EUA nos campos da ciência política, ambos os autores interpretaram a idade contemporânea usando, como metodologia de trabalho, a História para identificar três elementos que aqui tratamos: as instituições, o papel do Estado e a sociedade de mercado.

Por influência da análise das possibilidades do contexto pós-industrial de Block (1990, 4), e, tratando-se de um estudo comparativo entre Brasil e EUA, as contribuições de Unger (1987, 200), acadêmico brasileiro com intensas obras publicadas nos dois países em estudo, consideram preliminarmente duas categorias de pré-condições que conformam a experiência do Estado, como a “anti-falsa” necessidade do mercado e a plasticidade do poder, que servem de escape à inovação institucional, ainda que, no caso presente, tenha

decidido intencionalmente limitá-las à última instância do aprimoramento das obrigações do Estado. Conquanto os argumentos originais de Unger destinem-se à instalação de uma “democracia radical”, expresso igualmente o sentimento de que o predomínio de questões concentradas nas necessidades do mercado, a chamada “falsa necessidade”, enviesou, distorceu e limitou a pauta da agenda política da atualidade em todo o mundo, transformando o Estado numa simples corporação competitiva, não obstante seu mérito sob a visão hegeliana da corporação do século XIX, como sendo uma classe intermediária entre a burocracia e agricultura.¹⁵ A presente proposta, se restrita ao intuito transformador de Unger, é possivelmente mais urgente, tendo em vista a acelerada e incontrolável tendência recente do mercado para empurrar a sociedade à beira dos precipícios, agora em dimensões globais, a situações às quais não escapam empregos, famílias, firmas, exércitos ou países, próximos de casos fatais.¹⁶

¹⁵Ao considerar o direito natural do exercício da capacidade humana, Hegel sustentava que a família encontra na corporação (depois da família, a segunda raiz ética do Estado plantada na sociedade civil) uma base estável que assegura a sua subsistência, condicionada à sua capacidade, nexos esse reconhecido como “a evidência de ser alguém”. É reconhecido que pertença a um todo, como membro da sociedade em geral, ativamente preocupado em promover uma dada finalidade. “Assim, recebe o respeito devido àquele de sua posição social”. Entendia, ainda, que os indivíduos que constituem uma corporação submetem-se “ao controle geral e supervisão dos mais altos funcionários do Estado”. “Philosophy of Right”, Third Part: Ethical Life – ii – Civil Society – C: Corporations § 253, 254 e 255, - iii – The State, § 270. Disponível em <http://www.marxists.org/reference/archive/hegel/works/pr/prcivils.htm#PR230>

¹⁶ Em 2009, a dívida pública da Islândia atingiu 850% do PIB de um país cuja população situa-se em torno de 300 mil pessoas. Por outro lado, em 02/11/2011, os governos da França e Reino Unido firmaram um acordo inédito na área de segurança e integração de seus recursos militares (**grifos nossos**): “**UK–France Summit 2010 Declaration on Defence and Security Co-operation** 1. The UK and France are natural partners in security and defence (...). We are proud of our outstanding and experienced armed forces and our advanced defence industries. 2. We are determined to act as leaders in security and defence. Security and prosperity are indivisible. That is why, between us, **we invest half of the defence budget of European nations and two thirds of the research and technology spending.** (...) Today, we have reached a level of mutual confidence unprecedented in our history. (...) 5. Today, we have decided to intensify our co-operation still further. **We want to enable our forces to operate together, to maximise our capabilities and to obtain greater value for money from our investment in defence.** We plan to increase the range and ambition of our joint defence equipment programmes, **and to foster closer industrial co-operation.** (...) **This will reduce costs, improve spares availability** and open the way for further co-operation in maintenance, logistics and training, for both deployed and home-based operations. We are in the final stages of negotiations with industry to agree a single contract with Airbus Military, which is to be signed by the end of 2011 so that integrated support is in place for the arrival of the first French aircraft in 2013. (...) We will assess the potential for co-operation on future military satellite communications, **with a view to reducing overall costs** while preserving national sovereignty. We aim to complete a joint concept study in 2011 for the next satellites to enter into service between 2018 and 2022(...) We will continue with our significant R&T co-operation, **devoting an annual budget of €50m each to shared research and development**, with the aim of increasing this where possible. Our joint work will focus on a set of 10 priority areas that will include time critical research support to satellite communications, unmanned systems, naval systems and complex weapons. It will also include **new areas of critical industrial importance such** as sensors, electronic warfare technologies, and materials, as

“A era da procrastinação, das meias medidas, dos expedientes que acalmam e confundem, a era dos adiamentos está chegando ao fim. No seu lugar, estamos entrando na era das consequências” (Winston Churchill, no ano do pacto Hitler-Mussolini, 1936)

Portanto, interessa incluir outra metade oculta pela agenda da falsa-necessidade, realizando a plasticidade da afirmação democrática organizada pelo poder público, isto é, que a esfera do governo desenvolva versão aberta a outras partes interessadas nessa agenda, não apenas ao mercado e seus representantes políticos e grupos de pressão. Fato é que persiste na agenda pública um teimoso conflito que tomou ares ideológicos sobre a intervenção do Estado. A tradição sociológica desde sua origem registra, tanto na leitura de Smith uma proclividade de associação entre os negociantes, quanto em Weber, a racionalização de contas privadas e públicas.

Isso em vista, reporto num subcapítulo a relação entre Estado, sociedade e mercado, temas equivocadamente afastados como se fosse possível abstrair um do outro. Explico meu entendimento porque não se justifica uma discussão mutuamente excludente entre defensores do “fundamentalismo do mercado” e da plena intervenção direta do Estado na economia.

Inspirado na propensão de todo homem a barganhar, negociar e transacionar (SMITH, 1776), é clara a referência à polêmica, relativamente mais acirrada nos EUA do que no Brasil, onde o setor público é sócio natural da vida privada. Polanyi (1944), esclareceria que a mecanização da produção exigiu irreversivelmente e indiscriminadamente comprar em grande escala trabalho e matéria prima necessária (carvão, ferro e boa parte da terra arável para agricultura que passou à pastagem), tornando a atividade agrícola rentável e auferindo lucro com os preços livres no sistema de mercado. No estágio inicial do capitalismo, vale recordar, tal conceito expandiu-se entre os reformadores britânicos (“*whigs*”), que chegaram ao poder em meio à uma transição da sociedade, que confrontava o domínio dos conservadores (“*tories*”), às vésperas da crise financeira chamada “Pânico de 1835”.

well as novel areas such as simulation and **a jointly funded PhD programme**”. Informações disponíveis no site do gabinete do Primeiro Ministro do Reino Unido, acessado em 19/04/2011. <http://www.number10.gov.uk/news/statements-and-articles/2010/11/uk%E2%80%93france-summit-2010-declaration-on-defence-and-security-co-operation-56519>

A corrente de pensamento econômico nos EUA acompanha ainda hoje a ação reformadora de ampla agenda política na vida inglesa, que aprovou a abolição da escravidão, a emancipação e o direito de voto dos católicos em 1829, a limitação do trabalho dos menores de 16 anos a doze horas diárias, a reforma da lei de 1601 de subsídios contra a pobreza, o fim de currais eleitorais, fim da prova de religião para os parlamentares em 1891 e, ainda, o estímulo ao livre comércio incitado pelo estudo sobre vantagem comparativa e a livre precificação do trabalho tanto quanto máquinas, na obra de David Ricardo (1817). Impiedosamente convictos do modelo de crescimento do anglicano Malthus e sua leitura do destino da católica Irlanda, em nome da eficiência do mercado os reformadores deixaram de intervir no mercado durante a trágica fome de 1845/1846, quando o preço do trigo foi liberado para retomar a quotação de 67 anos antes.¹⁷

Os utilitaristas defendiam o “laissez faire” como um método antiburocrático e menos traumático do que aquele vivido na França para ruptura dos privilégios sobre a terra do mercantilismo e da aristocracia. A onda reformadora favorecia a representação política com o poder legislativo na qualidade de preservador dos direitos. Foi definitiva a conjunção das influências de Locke e seu contrato social de confiança com consentimento do direito do indivíduo, de Bentham e seus critérios legais de prazer e dor, e mais tarde, por John Stuart Mill, que buscava medir o valor de ações que gerassem felicidade em qualidade. Reunidos a partir de 1868 no “Partido Liberal”, a autoregulação do mercado consolidou o capitalismo e foi incorporada nos EUA pelos “republicanos”. No século XX, diante da realidade europeia do keynesianismo e do planejamento econômico do Estado, o

¹⁷ Cento e cinquenta anos depois, a “Grande Fome da Irlanda” (1845/1849) foi objeto de pedido de desculpas formal do primeiro-ministro britânico Blair, em 01/06/98, pelo descaso “daqueles que governavam em Londres” (“for doing *too little*”). Ver em <http://www.independent.co.uk/news/blair-issues-apology-for-irish-potato-famine-1253790.html> As causas remontam à estrutura rural vigente na ilha com a conquista de Henrique VIII, que introduziu a propriedade absenteeista dos “*landlords*” ingleses. Reino Unido à Grã-Bretanha a partir de 1801, passou a vigorar ali as “*Corn Laws*”, que subsidiavam os alimentos. Durante a transição do mercantilismo para o capitalismo, em 1834, o Parlamento britânico decidiu modificar a lei reduzindo os subsídios e introduzindo tarifas à importação em 1845, suspensas, porém, um ano depois com a praga da ferrugem na safra de batatas. Nesse ponto, a restrição do crédito imposta pela Bank Act de 1844, instalou-se uma série de insolvências no meio rural e a escassez de alimentos. O governo liberal de Trevelyan optou por manter o ajuste natural dos mercados atribuindo a crise ao excesso imoral de população. Inconformada com a acusação da história, a corrente liberal, no entanto, esclarece que foram justamente ações do governo que tornaram complexa a crise irlandesa. Os sucessores foram os conservadores que aplicaram soluções intermediárias como obras públicas e protecionismo. Ver em http://mises.org/freemarket_detail.aspx?control=88 Acessada em 02/05/2011.

espírito liberal incorporou uma vertente ideológica, com uma roupagem de eficiência dos mercados nas décadas de 1970, segundo a qual “a ordem gera desordem e tolhe a liberdade”.¹⁸

¹⁸ Karl Polanyi (1944) classifica como “Speenhamland” o período da história britânica que vai de 1795 a 1834. Leva o nome de uma localidade onde se reuniram magistrados para aprovar a ajuda à população pobre prejudicada pela quebra das safras e o aumento dos preços dos alimentos diante das guerras revolucionárias na França. Com o tempo, a legislação foi vista como incentivo ao subemprego e ao subsídio, falácia rejeitada por Fred Block e Margaret Somers (1984), que demonstraram ter sido aquele momento uma correção objetiva à primeira grande falha da economia política. A especulação financeira propiciou, inclusive, a emissão de dólares e títulos em nome de um país fictício no mar das Caraíbas - “Poyais”. Stanley J. Weyman (1855/1928), o “príncipe do romance” inglês, descreveu notavelmente o ambiente que antecedeu a 1825. Não só por fazer referência à riqueza do Brasil, mas, sobretudo, a título de informação, dele seleciono alguns trechos tal a proximidade de cenários vividos na primeira grande crise deste século XXI (**grifos nossos**): “The years of 1823 and 1824 had been years not only of great prosperity but of abnormal progress. The seven lean years, the years of depression and repression, which had followed Waterloo had been infused into the Government. **Demand had overtaken and outurn supply, large profits had been made, money had become cheap, and, fostered by credit,** the growth of enterprise throughout the country had been marvelous. Men doubled their operations and still had money to spare. **They put the money in the funds** – the funds rose until they paid no more than three per cent. Dissatisfied, men sought other channels for their savings, **Projects, good and bad, sprang up like mushrooms at night.** Old lodes and new harbours, old canals and new fisheries, were taken in hand, and for all these there seemed to be capital. Share rose to a premium before the companies were floated, and soon the bonds of our shores were found to be too narrow for British enterprises. At that moment the separation of the South American countries from Spain fell out, and these were at once seen to offer new outlets” (p. 15). “Fear of France and of French doctrines and pride in his caste were in his blood. The *Quarterly Review* ranked with him after his Bible, and very little after it. **Reform under the most moderate aspect was to him a shorter name for Revolution.** He believed implicitly in his class, and did not believe in any other class. Manufacturers and traders he hated and distrusted, and of late jealousy had been added to hatred and distrust. The inclusion of such men in the magistracy, the elevation of Peel (*líder conservador*) to the Ministry had made him fancy that there was something in the Queen’s case (*a rainha Carolina separou-se do marido*) after all; when Canning and Huskisson (*primeiros-ministros moderadores de conservadores e liberais*) had also risen to power he had said that Lord Liverpool (*moderado*) was ageing and the Duke (*Duque de Wellington, conservador*) was no longer the man he had been. (p.50) (...) The commerce and the wealth of the country, as they rose higher and higher in this flood-time of fortune, astonished even the casual observer. **Their increase seemed to be without limit** (...) The gold and silver of Peru, **the diamonds of Brazil,** the untapped wealth of the Plate for the produce of our looms and spindles, our ovens and forges. Nor was that produce likely to fail, for at home the glow of foundries, working night-shifts, lit up the norther sky, and in many a Lancashire or Yorkshire dale, old factories, brought again into service, shook, almost to falling, under the thunder of the power-loom. Mills and mines, potteries and iron-works changed hands from day to day, at ever-rising prices. **Men who had never invested before, save in the field at their gate** (...) to take shares in these ventures, and in thousands of offices and parlours conned their securities, summed up the swelling total of their gains, and rushed to buy and buy again, with a command of credit which seemed to have no bottom”. (...) **To provide that credit, the banks widened their operations, increased, on the security of stocks ever rising in value, their overdrafts, issued batch after batch of fresh notes.** The most cautious admitted that accommodation must keep step with trade, and the huge strides which this was making, the chanted conditions, the wider outlook, the calling in of the New World to augment the wealth of the Old – **all seemed to demand an advance which promised to be as profitable as it was warranted.** (...) It was a new era. It was the age of gold. It was the fruit of conditions long maturing.” (p. 206). I have the impression that things have gone farther than they should. **There is an amount of inflation that, if things go smoothly, will be gradually reduced and no harm done.** But we have a large sum of money out. (...) I do not feel that the position is healthy (p.234). The silver from La Plata which they had pictured as entering the mouth of the Thames, or at worst as within sight from the Lizard (*península na Cornualha*), was discovered to be reposing in the darkness of unopened seams. The pearling

Para contrapor tal domínio do pensamento, resistiu no tempo a interpretação de que, assim como o carvão na rocha, o mercado está sedimentado ou incrustado na sociedade - a tradução mais fiel à metáfora polanyiana de “*embeddedness*”.¹⁹ Como as transações econômicas dependem da confiança - um almágama entre o mútuo entendimento e o aparato legal - o mercado livre e aberto é assegurado justamente pelo intervencionismo público, que atua de forma contínua, controlada e organizada (POLANYI, 1944, 2000, pág. 172). Foi esse mesmo intervencionismo, aliás, que legitimou e validou as iniciativas políticas e econômicas dos reformadores britânicos. Além disso, permanece um teimoso

ships were yet to build, the divers to teach, and, **for the diamonds of the Brazils** which this man or that man had seen lying in skin packages at the door of the Bank of England, they **now twinkled in a cold and distant heaven, as unapproachable as the Seven Stars of Orion**. The canals existed on paper, the railways were in the air, the harbours could not be found even on the map. The shares of companies which had passed from hand to hand at fourfold and tenfold their face value fell with appalling rapidity. They fell and fell until they were **in many cases worth no more than the paper on which they were printed.**”(p.295). The bank would stop. And with the bank would go all that he had won by a life of continuous labor: the **position** that he had built up, the **status** that he had gained, the **reputation** that he had achieved, the **fortune** which he had made and **which had so much exceeded his early hopes** (...) There would be little said of the sufferer’s imprudence or folly or rashness. He would be the scapegoat for all, he and the bank he had founded. Ovington’s Bank!” (p. 306). “**Great panic in the City! Panic! List of banks closed!**” (p. 391). WEYMAN, Stanley J. “Ovington’s Bank”, London: John Murray, 1922 (p.511)

¹⁹ No prefácio à edição norte-americana de “A Grande Transformação” (Beacon Press, Boston, 2001, xxiv), Fred Block esclarece, em nota de rodapé, ser “muito plausível” que Polanyi tenha aplicado ao conceito uma metáfora à exploração do carvão incrustado nas paredes de pedra das minas, visto que o autor leu extensivamente sobre tecnologias de extração durante suas pesquisas sobre a história econômica da Inglaterra. Seu conceito foi usado tanto por autores de relações internacionais, como John Ruggie, quanto da sociologia econômica, como Peter Evans e Mark Granovetter. No Brasil, Evans teve o título de seu livro “*Embedded Autonomy*” traduzido por “Autonomia e Parceria”, numa incorporação ou integração da autonomia burocrática à sociedade de mercado. Quando usado por Granovetter foi entendido como “imersão da economia na vida social” (ABRAMOVAY, R. “Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais”, Tempo Social USP, v.16. n.2, junho de 2004.). Nessa linha, registro, ainda, o uso da palavra “embebida” sonoramente mais próxima da expressão original, e, mesmo, “imbricação”, por sugerir a sobreposição de telhas ou camadas umas às outras. Assim, acho apropriado também empregar a palavra “sedimentação” justificada pela noção da, onde “*embeddedness*” é “o resultado de um movimento de sedimentação e deposição de larga escala”, segundo definição da Agência de Proteção Ambiental dos EUA (EPA). Dentre os métodos de mensurações das condições ecológicas dos cursos d’água é necessário ter parâmetros para avaliar o tamanho e dimensões de canais, corredeiras e fluxos de correntes d’água corrente vadeáveis em altos declives. No exato sentido de Polanyi, “*embeddedness*” é “a extensão em que as rochas (na forma de pedregulhos, cascalhos e seixos) são cobertas ou submersas pelo limo, areia ou lama do fundo de uma corrente d’água”. Complementarmente, as rochas se depositam ou se encaixam (“*embedded*”), diminuindo, assim, a área da superfície disponível para a penetração de macro-invertebrados, assim como, o abrigo, desova e incubação de ovos de peixes. O percentual de “*embeddedness*” é a quantidade relativa de limo ou sedimentos mais finos depositados acima e em torno das rochas. As rochas ou cascalhos estarão bem depositados ou encaixados quando não são desmontados com golpes e pontapés. (LAZORCHAK, Office of Research and Development, U.S. EPA, 1998, <http://www.epa.gov/emap/html/pubs/docs/groupdocs/surfwatr/field/MAHAWadeableStreams.pdf>).

conflito que tomou ares ideológicos. A tradição sociológica em sua origem registra, por exemplo, tanto na leitura de Smith, uma proclividade de associação entre os negociantes, quanto em Weber, a racionalização das contas do serviço público das forças armadas.

Tal condição polêmica – intervencionismo ou não - remete à dupla função que a autoridade pública executa, em busca de um equilíbrio dos papéis do Estado como retificador (“rex”) e condutor (“dux”) dos desígnios da sociedade, segundo o modo revelado por Jouvanel (1957). Jouvanel pensava sobre o futuro, a “arte da conjetura”, um conceito de prospecção ou ciência da previsão. Preocupado com o desenvolvimento durável, era partidário da “ecologia industrial” e da “economia da funcionalidade”. Não tinha ilusões quanto à improbabilidade do ótimo de Pareto, onde nenhum benefício a uma parte ocorre sem um contrapeso do prejuízo a outra. Como se percebe, este capítulo aprofunda as relações com o Estado apoiado em pontos de vista da escola neoinstitucionalista. Portanto, motiva este trabalho outra metade oculta pela agenda da falsa-necessidade, almejando a plasticidade de uma afirmação democrática mais intensa no poder público, isto é, que apresente uma versão aberta a outras partes interessadas nessa agenda, não apenas ao mercado e seus grupos de pressão. Nesse sentido, associo num subcapítulo as relações entre Estado, sociedade e mercado, temas equivocadamente afastados como se fosse possível abstrair um dos outros, sob o conseqüente entendimento que não se justifica uma discussão mutuamente excludente entre o “fundamentalismo do mercado” e a plena intervenção direta do Estado na economia.

Como neste capítulo a abordagem do Estado é nitidamente de inspiração neoinstitucionalista, reconhecendo o direito de escolha dos indivíduos, aponto ausências e evidências de intervencionismos no setor financeiro nos EUA, mormente registrados na crise de 2007/2009. Reporto, ainda, à luz das expectativas expressas pelos agentes de mercado casos específicos de comparação entre Brasil e EUA. Para dirimir falsas semelhanças nas economias do mundo anglo-saxão, incluo a análise de um terceiro padrão muito próximo da projeção teórica do Estado Estratégico, que, em linhas gerais, já vem sendo realizado entre os países nórdicos.

1. Pressupostos teóricos

“O mercado não é autônomo. O mercado não é livre. O Estado supera o mercado. O mercado não supera o Estado. O Estado vigia e intervém no mercado. Economia social do mercado.” (Hélio Jaguaribe, sociólogo, in “Aceleração da História”, Série Memória Política”, TV Câmara, 12/12/2007)

Possivelmente motivado pela complexidade sócio-econômica que formam Brasil e EUA, ambos países em ponto de intensa inflexão, recorro nesta análise teórica a duas categorias analisadas por Unger (1987, 2001). Ao contrário da social democracia resumida na epígrafe de Jaguaribe, o firme propósito de se levar ao extremo a ideia de uma democracia radical vê na inovação institucional “a ferramenta-chave da transformação política”, sobretudo quando se está diante do imperativo da “falsa necessidade”, quando as realidades do mercado acabam por constranger radicalmente o raio de opções políticas e sociais da sociedade, limitando o que é real e o que parece ser possível.

Limitado às realidades e às possibilidades políticas, ou entre a necessidade e a plástica das demandas do cotidiano, é inerente ao modelo de Estado Estratégico um nítido intuito de ampliar e qualificar a participação democrática através do esforço de reorganizar a sociedade em áreas “onde as condições do progresso prático sobrepõem-se às exigências da emancipação individual”. A ordem política não é algo vulgar, como atribui o senso comum por “coisas da política”. Ademais, ao representar o resultado dos limites práticos e das forças legais, o cotidiano político pode sempre ser reformado – e talvez o deva juntamente com a evolução do tempo, diante do peso dos constrangimentos sobre as transformações, na tarefa de vê-las em outro horizonte possível.

Minha motivação por um Estado Estratégico acompanha uma segunda categoria de Unger, que é a plasticidade do poder, ou seja, a aparência da configuração institucional num novo enquadramento onde se dão as relações entre indivíduos e os grupos sociais. Na perspectiva de uma democracia radical, a plasticidade do poder habilitaria uma verdadeira mudança das instituições, das práticas e dos pressupostos e desvelaria a relação entre esses elementos, sobretudo, com sentido prático para as atividades das pessoas com consequências no crescimento econômico, nas inovações tecnológicas e na melhoria da

qualidade de vida. Essa plasticidade também anima o projeto deste Estado Estratégico, que intenciona promover o indivíduo.

O ponto de plasticidade é desenvolvido através do aumento de oportunidades para experimentos e a inovação na vida social. Sugere, inclusive, uma mudança voltada para um arranjo econômico mais plástico, ou seja, que possa ser mais elaborado tendo em conta ser possível reduzir a pré-determinação das trocas e das perdas - e gerar a produção de relações mediante regras que permanecem, até então indisponíveis a uma revisão à luz de novas situações, o que pode parecer paradoxal ao Estado Estratégico tendo em vista sua preocupação com a incerteza e o futuro. Contudo, a expressão de plasticidade significa uma interpretação da racionalidade econômica pela facilitação em modular o contexto institucional dos componentes de produção e de trocas. Assim, é dado o plano de arquitetura do Estado Estratégico.²⁰

O Estado é a instância superior organizadora e comandante da sociedade, desenvolvo a partir de Block (1987, 53). Como em todo projeto, a variável “perspectiva de tempo” modula a construção de um Estado mais duradouro, tendencialmente eficaz, participativo, pois incorpora compromissos futuros e justos com a realidade da vida pública. Sobretudo modernamente, quando se tem em conta o comportamento dinâmico do mercado, o tempo distingue as transações, os produtos, a demanda e a oferta. O cálculo para tomada de decisão é modificado não só conforme o mercado, mas, também, diante das demais instituições políticas, religiosas, familiares, valores, preferências e ética ao longo do tempo. Na Grécia antiga, por exemplo, o sistema de valores da vida privada do homem não se transferia para a esfera pública, tornado público apenas ao sair-se de casa, quando se o indivíduo privado se transformava em cidadão.

O gerencialismo da escola de governo de Harvard definiu, nos anos 1970, o conceito de um imaginário “**triângulo estratégico**”, hoje considerado rudimentar, cujo

²⁰ Unger também acredita que a organização do governo e da política ora em curso, que prevaleceu após as desventuras e desastres do século XX, segue duas ordens de ideias: 1) a manutenção de um relativamente baixo nível de mobilização política da sociedade; e 2) a associação do objetivo liberal da descentralização e diversificação do poder com o objetivo conservador de dificultar mudanças estruturais. Contudo, observa que o objetivo conservador acaba por ser alcançado, de forma direta, através dos impasses e dos prazos do sistema ‘madisoniano’ no presidencialismo dos EUA, que promove “checks and balance” ao final dos mandatos, ou então, de forma indireta, através dos efetivos xeque-mates dos interesses organizados nos sistemas parlamentaristas, que rompem a continuidade do poder eleito. UNGER, R. M. ,“ Introduction to the New Edition”(2001) in “False necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of the Radical Democracy”, London/New York, Verso, 1987, 2001., pag. xxviii-xcii, 484.

mérito foi simultaneamente fazer revelar, num vértice, a **missão e a finalidade** da organização pública; noutra, as fontes de sua **legitimidade e sustentação**; e, no terceiro, o modo como o empreendimento terá de ser **organizado para alcançar seus objetivos**. Da mesma escola, Mark H. Moore (1995, 71) ampliou aquele sentido de resultado ao intuir um **valor público**, tanto quanto o setor privado cria um valor privado, mediante as análises da estratégia (a) substancialmente avaliada em termos de custos e autoridade; (b) sustentável em termos políticos e legítimos; e, (c) viável em termos operacionais e administrativos.²¹

Os responsáveis pela alocação de recursos públicos e políticas públicas devem ser amparados por uma autoridade de direito para interagir eficazmente com a capacidade operacional do Estado e atingir o objetivo compartilhado de entregar ao cidadão um valor público. Por sua vez, o valor público resulta da soma de consultas, demandas e influências da sociedade, segundo Moore. De natureza democrática, a responsabilização, transparência e a prestação de contas formam um instrumento inerente à função pública, característicos da boa governança.²² Elas materializam o diálogo entre o gestor nomeado, sua atividade e o seu ambiente institucional. Ambas são instrumentos operacionais que completam a autorização prévia de seus atos, incorporam circunstâncias e ideias e destacam dentro da própria organização um controle prévio interno (“*internal accountability*”). Ativadas a responsabilização e a prestação de contas, também o valor público é por consequência, criado, permitindo, sobremaneira, introduzirem-se programas que respondam a novas aspirações, atendam a necessidades do ambiente organizacional ou se adequem - por meio dum revisão de missões ou reposicionamento de capacitações - ao uso mais responsivo dos recursos de forma a reduzir insatisfações mútuas do público e do governo.

Nas organizações, embora as ações exclusivamente pessoais de cada gestor público possam contribuir com alguma pequena variação nos resultados obtidos, representando uma

²¹O autor alude ao entendimento do cientista político Graham Allison, autor com Philip Zelikow, de “Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis”, publicado no mesmo ano de 1971, obra referencial da ciência política que postulou a lógica da negociação política como a verdadeira diferença entre o setor público e o privado. Além disso, a ideia de “valor” no meio público inexoravelmente pode causar indignação num país como os EUA, onde o governo é reduzido a um setor improdutivo e, portanto, impedido de criar qualquer valor. Quando muito, o senso comum também sugere o governo é um “mal necessário”. MOORE, Mark H. “Creating Public Value: Strategic Management in Government”, Harvard College, 1995.

²² De acordo com a ONU, existem outras cinco categorias características da boa governança: o consenso orientado; participação, cumprir o estado de direito, eficiência e eficácia, equanimidade e inclusão. Fonte: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectsActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

rara variável dependente, entende-se que são, de fato, as estruturas ou os processos institucionais os elementos formadores do caráter decisor dos indivíduos constituindo-se em variáveis independentes. A preocupação dos trabalhos dessa linha de pensamento divide-se entre o sucesso do desempenho individual dos gestores e o funcionamento da organização estrutural para a geração de um valor público de curto e de longo prazo pelos entes públicos, associado o aumento de eficiência, eficácia ou equidade no uso dos recursos que lhes foram conferidos.

Porém, na ortodoxia da gestão estratégica do setor público, o papel dos gestores públicos é próximo daquele do setor privado, pois seus responsáveis atuam muito mais como estrategistas do que técnicos. Contam com o olhar crítico sobre o valor de sua atividade tanto quanto a eficiência e a propriedade dos meios que têm à disposição. Antecipam conflitos políticos e mudanças tecnológicas, que exigem a reengenharia de suas organizações, sem esperar uma lenta harmonização ou estabilidade que permita aperfeiçoar suas operações, como inspira o perfil burocrático. Sem invalidar tais atenções de ordem comportamental, cabe, contudo, compreender que fenômenos como a permanente incompletude da gestão pública, os conflitos perenes e as diferentes escolhas são causalidades da trajetória da sociedade, cuja memória registra episódios de picos de transformação, violência ou calamidades naturais, que acabam por ser os principais motivadores para a ação do ator em corrigir falhas, melhorar e até sofisticar a qualidade de vida da sociedade através de ações do Estado.

Diz-se isso como um alerta à esfera pública, pois níveis difusos de baixa satisfação e confiança nas sociedades possibilitam a rejeição do sistema político, o qual pode evoluir ou declinar majoritariamente em função das flutuações econômicas a curto prazo, conforme a solidez da cultura cívica e a influência dos padrões culturais na vida econômica e política (INGLEHART, 2000). Assim, a baixa qualidade da prestação social aliada a uma nova crise econômica, situadas em conjunto com elevada densidade demográfica urbana, tenderão a causar custos elevados para a estabilidade das instituições, como o Estado, enquanto soberano e portador de autoridade.²³

²³ Sob o enfoque do pós-materialismo, Inglehart observa a existência de uma pressão de longo prazo que reforma as relações entre classes sociais e preferências políticas. Se a mudança por um novo conjunto de prioridades de valores resulta da realização de um nível de saturação em relação às necessidades anteriormente consideradas prioritárias, espera-se, então, uma nova ordenação de valores para manifestar-se

Acredita-se, por tudo isso, que é na eficiência qualitativa das instituições do Estado que repousa o reconhecimento de sua importância e da sua participação nas decisões comuns. Aqui concentra-se a atratividade e a expectativa dos cidadãos pelo Estado. Como outras organizações, o Estado é um dos vértices do sistema onde se encontram demandas e suportes do ambiente social, um universo composto por cidadãos, burocracia, firmas, elites, grupos de pressão e organizações. Sobre este vértice os atores transacionam e realizam políticas públicas para produzir resultados de natureza política, demandas seriais, políticas públicas e resultados, constituindo um ciclo contínuo que busca assegurar a estabilidade de longo prazo do próprio sistema político. Assim, para seu atingimento é necessária a revisão da postura em termos de “tempo de reação” da gestão pública, marcadamente neste século da crise financeira de 2007/2009, da competitividade globalizada e novos paradigmas tecnológicos na informação e energia.

Por que o tempo? Em favor do discurso da predominância da “falsa necessidade”, ou seja, aquele em que a agenda política do Estado prioriza majoritariamente questões do mercado, contribui a ideia original da “teoria da modernização”, segundo a qual quanto mais próspera a nação, maiores as chances de sustentar a democracia – ainda que o desenvolvimento econômico seja necessário, mas não suficiente para o estabelecimento e manutenção de um sistema político democrático. Tal postulado suscitou a identificação na América Latina de uma relação de dependência associada ao desenvolvimento econômico, a contestação pelo aumento do autoritarismo na burocracia, a sustentabilidade da economia alcançada sem conferir melhorias democráticas, ou ao contrário, conferindo-as, como provam os resultados empíricos dos questionários sobre preferências e crenças do “World Values Survey” (INGLEHART, 2000). Ao longo do tempo, aumentam as possibilidades de confirmação de um **nexo causal** entre o crescimento da renda e o crescimento dos níveis democráticos, correlacionados à qualidade institucional. Assim defende estudo da Agência Nacional de Pesquisa Econômica dos EUA (NBER), que valeu-se da mensuração de

primeiro e mais plenamente entre aqueles grupos que atingiram os mais altos níveis de opulência. Tende essa pressão a reduzir a incidência do voto de classe, verifica-se uma redistribuição de eleitores e a torna fraca a repolarização partidária. A conclusão de Inglehart é que a transformação de prioridades de valores indica uma mudança na base social do partidarismo político. INGLEHART, Ronald; “Globalization and Postmodern Values”, “The Washington Quarterly”, MIT Press, Volume 23, N. 1, Winter 2000, pp.215-228 (Artigo), Acessada em 08/04/2011. Disponível em http://muse.jhu.edu/journals/washington_quarterly/v023/23.inglehart.html

governança pública elaborada por reputadas fontes (como as organizações “Polity IV Project” e “Freedom House”), em relatórios entre 1960 e 2000 (BENHABIB et al., 2011). Se confirmado que o aumento de renda repercute na afirmação democrática, em última análise, a variação entre expansão e recessão em ciclos econômicos terá, também, suas consequências negativas, com algum efeito material de retardamento e aceleração sobre o resultado do balanço de custos e benefícios, com os alegados efeitos institucionais da “teoria da modernização”.

Junte-se, então, a importância da referência “horizonte de tempo” na condução do Estado Estratégico. À guisa de exemplo, selecionei para o QUADRO 1 uma série que cobre quase trinta anos de registros sobre expansão e recessão econômicas no Brasil e nos EUA, através de dados medidos por metodologias aparentemente próximas, aplicável no país somente a partir de 1980.²⁴ Primeiramente, evidencia-se a não simultaneidade de ciclos de crescimentos e contrações entre os países. Ainda que durante a década de 1980, em duas etapas identificadas nos EUA, tenham sido observados “picos” (recessões) e “vales” (expansões), os tempos desses surtos variaram significativamente entre si no calendário civil e na duração efetiva. Nota-se, também, que à medida que ocorreu uma recessão nos EUA, esta conseqüentemente repercutiu no Brasil. Mas, além disso, o Brasil registrou isoladamente quatro situações (1987, 1994, 1997 e 2002), que refletem duas situações exclusivamente domésticas (as crises do Plano Bresser e o início da estabilidade do Plano

²⁴ Nos dois países, funcionam “Comitês de Datação dos Ciclos Econômicos” para estabelecer a metodologia de definição e mensuração das variações no crescimento ou queda da atividade econômica, respectivamente expressos por “picos” e “vales”. Em setembro de 2010, o Comitê norte-americano, instituído na Agência Nacional de Pesquisa Econômica dos EUA (NBER), determinou “um vale na atividade econômica”, anunciando que a expansão econômica está em vigor até abril de 2011, havendo começado em junho de 2009. Ela marcou o final da crise iniciada em dezembro de 2007, que durou 18 meses, a mais longa desde a II Grande Guerra. Antes dela, as recessões mais longas foram aquelas entre 1973 e 1975 e entre 1981 e 1982, ambas durando 16 meses. A NBER não considera recessão em termos de dois trimestres consecutivos de declínio do PIB real, mas a define como “um declínio significativo da atividade econômica espalhado em toda a economia, durando não mais do que poucos meses, normalmente visível nos indicadores do PIB real, renda real, emprego, produção industrial e vendas de atacado” Entretanto, a equipe brasileira do Comitê estabelecido no âmbito do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE) adota o conceito dos norte-americanos Burns e Mitchell (1946), segundo o qual um ciclo consiste em “uma expansão ocorrendo aproximadamente ao mesmo tempo em muitas atividades econômicas, seguidas de fases gerais similares e recessões, contrações e recuperações, as quais se consolidam em uma fase de expansão do próximo ciclo. Essa sequência de mudanças é recorrente, mas não periódica. Em termos de duração, os ciclos econômicos variam de mais de um ano a dez ou doze anos”. Páginas acessadas em 04/01/2011. Disponível em <http://www.nber.org/cycles/sept2010.html> e <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=4028808126B9BC4C0126BEA1779E6CAA&lumPageId=402880811DF9ADC4011E2274DD15152C&lumItemId=8A7C823326CD886101273EE00BFF6D65>

Real), uma devida à crise asiática, e uma outra regional que mesclou a crise argentina à instabilidade eleitoral no país em 2002. Ao comparar Brasil e EUA e as respectivas médias simples de tempo total decorrido pelas vagas de recessão e expansão, conclui-se que as recessões econômicas no Brasil foram mais longas em até quase um semestre do que nos EUA.

QUADRO 1
Duração dos Ciclos de Negócios
Brasil-EUA (1980 ~ 2009)

PAÍS	PICOS	VALES	Meses de Recessão Pico a Vale	Meses de Expansão Vale a Pico	Ciclo Pico a Pico Em Meses	Ciclo Vale a Vale Em Meses
EUA	Janeiro 1980-Julho 1980←		6	58	64	74
Brasil	→Outubro 1980-Fevereiro 1983		28	-	-	-
EUA	Julho 1981-Novembro 1982		16	12	28	18
Brasil	*Fevereiro 1987	Outubro 1988	20	48	88	68
Brasil	Junho 1989	Dezembro 1991	30	8	28	38
EUA	→Julho 1990-Março 1991←		8	92	100	108
Brasil	*Dezembro 1994	Setembro 1995	9	36	66	45
Brasil	*Outubro 1997	Fevereiro 1999	16	25	34	41
Brasil	Dezembro 2000	Setembro 2001	9	10	38	31
EUA	→Março 2001-Novembro 2001←		8	120	128	128
Brasil	Outubro 2002	Junho 2003	8	13	22	33
EUA	←Dezembro2007	Junho 2009→	18	73	91	81
Brasil	→Julho 2008-Janeiro 2009←		6	61	69	67
Tempo Médio dos Ciclos em Anos						
	Brasil		1,3	2,4	4,1	3,8
	EUA		0,9	5,9	6,9	6,8

Fonte: FGV/IBRE/Codace, 03/02/2011; US..National Bureau of Economic Research (NBER); Acesso em 04/04/2011.

Por outro lado, em dimensões bem mais dramáticas, enquanto os benefícios de uma expansão econômica duraram apenas dois anos e um trimestre no Brasil, nos EUA eles se estenderam por quase seis anos, uma diferença correspondente aproximadamente à duração de um mandato presidencial. Em outras palavras, os custos da contração da economia norte-americana foram seis meses mais breves do que os nossos; enquanto isso, a bonança foi três vezes mais duradoura lá do que no Brasil, tendo em conta o acúmulo de renda quando o país se encontra em expansão econômica.

QUADRO 2

Crescimento e Desemprego Brasil e EUA 2000/2010

(Em %)

Anos	PIB Brasil		PIB EUA	Desemprego Brasil		Desemprego EUA
2000	4,3	>	4,1	n.d.	?	4,0
2001	1,3	>	1,1	9,4	>	4,8
2002	2,7	>	1,8	9,2	>	5,8
2003	1,2	<	2,5	9,7	>	6,0
2004	5,7	>	3,6	8,9	>	5,5
2005	3,2	>	3,1	9,3	>	5,1
2006	4,0	>	2,7	8,4	>	4,6
2007	6,1	>	2,0	8,2	>	4,6
2008	5,2	>	0,0	7,9	>	5,8
2009	-0,6	>	-2,6	8,1	<	9,3
2010	7,5	>	2,9	6,7	<	9,6

Fonte: FMI principalsglobalindicators.org; OIT/ILO LABORSTA Internet 2011

Mais indicadores relativos da ordem econômica contribuem para ampliar o entendimento dos efeitos da teoria da modernização. Ao longo da primeira década do século, os picos de crescimento do PIB brasileiro foram maiores relativamente do que aqueles dos EUA. Ainda assim, à luz das respectivas taxas de desemprego, o Brasil apresentou o dobro dos níveis de desocupação norte-americana, com exceção dos anos pós-crise de 2009 e 2010 (Ver QUADRO 2), situação que distingue a desigualdade de portes. A grosso modo, juntamente com o tempo de duração dos ciclos econômicos, tais indicadores da década de maior crescimento econômico mundial, sinalizam o brutal hiato entre os contextos materiais dos dois países, que condicionam grandezas políticas e institucionais próprias com benefícios e prejuízos da norma democrática em ambos os lugares. Logo, o pressuposto de que um aumento da renda promove o avanço da participação democrática, interessa conhecer que esforços o Estado desenvolve para promover a riqueza da economia e de que forma faz isso. Sendo o intervencionismo do Estado razão de contínua argumentação a favor e contra, não escapa esta pesquisa de analisar em termos comparativos qual o grau de presença da autoridade pública diretamente do setor de ponta

da economia de livre mercado que é a área financeira. Sobretudo, como se sucede no melhor representante da economia capitalista, os EUA.

2. Conflitos, intervencionismo e métricas recentes

“Capital is wayward and timid in lending itself to new undertakings, and the State ought to excite the confidence of capitalists, who are ever cautious and sagacious, by aiding them to overcome the obstacles that lie in the way of all experiments” (“Report on Manufactures”, 1791, Alexander Hamilton, primeiro secretário do Tesouro dos EUA, entre 1789-1795)²⁵

Cem anos após o Pânico dos Banqueiros, de 1907,²⁶ que daria origem à criação do Fed, viveu-se a maior crise econômica da era global, por isso ainda mais grave, que exigiu do Estado a sua intervenção direta na economia, com efeito ordenado em cadeia por diversos países, proporcional às características de cada sistema bancário. Como registra a história, visou-se mais uma vez corrigir a rota fatal na direção de uma catástrofe social sem precedentes. Particularmente, nos EUA, as atuações do Estado, antes e durante a crise, foram alvo de inquérito por uma comissão do Congresso, que retratou sua cumplicidade e notória omissão, concluindo que a crise foi causada por falhas da regulamentação

²⁵ Tradução livre: “O capital é instável e tímido para emprestar-se a novas iniciativas, e o Estado deveria promover a confiança dos capitalistas, que são sempre cautelosos e sagazes, ajudando-os a superar o obstáculo que se encontra no caminho de todas as experiências” WOO-CUMINGS, Meredith “Developmental State”, Cornell University Press, 1999 (pág.1)

²⁶ Antecessora da Grande Depressão (1929), a instabilidade econômica começou, de fato, com o terremoto de São Francisco, em 1906, numa ocasião em que proliferavam negócios especulativos, sem que existisse uma autoridade monetária central nos EUA. A crise foi superada pela liquidez de banqueiros como John Davidson Rockefeller., Nathan Rothschild e J.P. Morgan. Na “Encyclopedia of American History”, Morris, Richard (org.), 6th edition, Harper & Row, 1982, p.321, tem-se os seguintes verbetes: “1) ‘PANIC OF 1907’. Stock market drop (beg. 13 Mar.) and business failures in mid-1907 were followed by the suspension (22 Oct.) of the Knickerbocker Trust Co. in New York. In order to avoid a more serious decline, [Theodore] Roosevelt permitted (4 Nov.) the U.S. Steel Corp. to acquire the Tennessee Coal and Iron Co., with the understanding that no antitrust action would be instituted. The panic revealed flaws in the currency and credit structure, and was directly responsible for the passage of the Aldrich-Vreeland Act. (...); e, 2) ‘1908 (30 May) Aldrich-Vreeland Act’ passed as an emergency currency measure, authorized national banks for a period of 6 years to issue circulating notes based on commercial paper and state, county, and municipal bonds. In order to limit banknote emission based on securities other than federal bonds, a graduated tax up to 10% was levied on such notes. The most important provision was the establishment of a National Monetary Commission authorized to investigate and report upon the banking and currency systems of the U.S. and European countries. (...) later incorporated in modified form in the Federal Reserve Act of 1913.’

financeira e pela violação de governança corporativa e regras de transparência, mas poderia ter sido evitada.²⁷ No Brasil, sob o epíteto da “política econômica anticíclica”, o Estado substituiu a banca internacional, injetou reservas cambiais no sistema privado, conheceu o risco e a juros compensadores, e ainda participou da solidariedade multilateral ao FMI, em junho de 2009. Em setembro daquele ano, o país sairia de dois trimestres de recessão.

A chamada “crise do *subprime*” faz recordar uma severa crítica dirigida, em novembro de 1999, na cidade de Florença (Itália), pelo Presidente do Brasil ao Presidente dos EUA e, por extensão, a todo o sistema financeiro internacional, incapazes de regular capitais voláteis²⁸. O ano de 1999 havia sido um marcado por uma inédita crise cambial no

²⁷ Constatações da Comissão de Inquérito sobre a Crise Financeira do Congresso dos EUA (**grifos nossos**): “The greatest tragedy would be **to accept the refrain that no one could have seen this coming** and thus nothing could have been done. **If we accept this notion, it will happen again.** This report should not be viewed as the end of the nation’s examination of this crisis. There is still much to learn, much to investigate, and much to fix. **This is our collective responsibility.** It falls to us to **make different choices if we want different results.**” Fonte: Financial Crisis Inquiry Commission Report – Conclusions”, página xxviii - Disponível em <http://fcic.law.stanford.edu/report/conclusions> Acessada em 05/04/2011.

²⁸ Referido oficialmente como “Cúpula da Governança Progressista para o Século XXI”, o evento foi realizado em Florença (Itália), dias 20 e 21/11/1999. Vide em “Folha de S. Paulo”, 22/11/1999, (**grifos nossos**) “**FHC pede regras para controlar capitais** - Diante dos líderes de cinco dos sete países mais ricos do mundo, o presidente Fernando Henrique Cardoso defendeu ontem em Florença mudanças na **composição dos organismos internacionais para "alargar sua base de legitimidade" e a imposição de regras sobre o mercado de capitais para a prevenção de crises.** Seu apelo, que dominou os debates da parte da manhã da conferência sobre o "o modo progressista de governar", **recebeu respostas indiretas educadas, mas frias do norte-americano Bill Clinton e do britânico Tony Blair.** Apesar de ter dito que "concorda integralmente" com FHC sobre a "inadequada" resposta do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (Bird) às crises financeiras dos anos 90, Clinton repetiu que **"políticas domésticas são importantes"**. Sobre o tema, o economista, **Antonio Barros de Castro** (UFRJ) escreveu, na Folha de S. Paulo, em 01/12/1999 “Numa segunda intervenção, particularmente eloquente, Fernando Henrique **enunciou de forma brilhante a sua leitura da tragédia dos últimos cinco anos no Brasil:** a cada vez que a economia começava a retomar, explodia uma crise internacional (México, Leste Asiático e Rússia) que o obrigava a elevar os juros às nuvens e a realizar novos cortes de gastos. A intervenção culminou com a observação de que, neste ano, mais uma vez, o trabalho teve que recomeçar com os juros sendo levados à estratosfera e o governo exercendo escolhas de Sofia entre que **gastos essenciais cortar.** Mais grave, sabendo que **uma nova crise** pode fazer a pedra rolar de volta. **Insisto, a colocação foi contundente.** O sério reparo a ser feito é que essa fragilidade, comum à América Latina, não existe nos países que se recusaram a certas opções neoliberais, particularmente a da **liberalização da conta de capitais.** Outro economista, **Luciano Coutinho** (Unicamp) escreveu na Folha de S. Paulo, em 05/12/1999: “Infelizmente, porém, os riscos inerentes aos sistemas bancários de todo o mundo não se esgotam na questão do bug do milênio. Durante a conferência da Terceira Via em Florença, há duas semanas, **o presidente Fernando Henrique sugeriu acertadamente que fosse feito um esforço de regulação dos mercados financeiros mundiais.** Recebeu do presidente Clinton e do primeiro-ministro Blair uma **despicienda desqualificação.**” Em 12/12/1999, o sociólogo francês **Alain Tourraine** escrevia na Folha de S. Paulo: “Por conseguinte, a luta contra os adversários arcaicos e corporativistas da abertura da economia continua sendo uma das principais tarefas do governo, qualquer que seja. É por esse motivo que o governo de Fernando Henrique é visto como sendo de direita e frequentemente é condenado por isso. Mas, **o Brasil é**

Brasil, que quase anulou o longo, aplicado e politicamente desgastante exercício de estabilização da moeda. Tal esforço requereu profundas mudanças institucionais como a responsabilização política, cortes de gastos públicos, contenção da folha de pagamento dos servidores públicos, privatizações e a consolidação do sistema bancário. Até foi encerrada a autonomia do controle público do câmbio com a adoção do mercado flutuante com a introdução do regime de metas inflacionárias. Não obstante ter recuperado o crescimento econômico do país ainda no mesmo ano, cumpria ao primeiro mandatário do Brasil, entre colegas do pensamento progressista, dar o sinal de alerta para uma nova ordem internacional do capital, tendo em vista a tração do ajuste econômico sob pressão de crises cambiais iniciadas no Sistema Monetário Europeu (1992/1993), México (1994), Ásia (1997) e Rússia (1998). Em todas essas ocasiões, os mercados financeiros haviam se beneficiado de crescimentos econômicos irrealizáveis que se revelaram ao final em “bolhas”, antecipando-se a novas regras de estabilidade e interrupção de perdas de reservas.

Somente dez anos depois de ter sido desprezada pelo mais progressista “establishment” ocidental conhecido do século passado, a crítica brasileira acabaria validada, em conjunto, nas vozes conservadoras da Chancelaria alemã e do Presidente francês, quando este inclusive saudou a “volta do Estado” (sic).²⁹ Semelhantemente ao

também um dos países cujo presidente defendeu mais firmemente a regulamentação nacional da economia e condenou os movimentos bruscos, irresponsáveis e perigosos dos capitais internacionais que rejeitam qualquer compromisso de longo prazo. Não custa lembrar o alerta da falência do bicentenário Barings Bank, em 26/02/1995, com perdas perto de 1 bilhão de libras esterlinas, equivalentes ao dobro de seu capital, causada pela falha de controles internos na contenção de fraudes na mesa de derivativos da instituição inglesa, incorporada pelo holandês ING Bank. Em dezembro de 1995, o governador da Reserva Federal, Alan Greenspan, perguntava-se quando saber se a exuberância irracional dos mercados havia indevidamente intensificado no valor dos ativos. A resposta não lhe parecia vir da supervisão.

²⁹ “(...) “Sempre fui partidário de uma aliança muito próxima com os EUA, mas sejamos claros: no século 21, já não é o tempo para que uma única nação possa dizer o que devemos fazer, o que devemos pensar”, disparou Sarkozy, ao abrir o seminário “Novo Mundo, Novo Capitalismo”, ontem, em Paris. Emendou: “Não aceitaremos o regresso a uma ideia única”. A expressão “ideia única” é muito cara à esquerda, que assim se refere ao “neoliberalismo”, hegemônico no mundo até a crise do ano passado. Que seja usada por um presidente tido como de direita diz bem como está mudando a agenda de debates no planeta. Merkel, também conservadora, foi na mesma direção, ao dizer que, “no mundo de hoje, nenhum país pode agir sozinho, nem mesmo os EUA”. Merkel, coerente com essa ideia, apresentou as propostas mais concretas: para reforçar a governança econômica planetária, sugere a criação, no âmbito da ONU, de um Conselho Econômico, que seria a versão econômico-financeira do Conselho de Segurança. Merkel propõe também uma Carta Econômica, à semelhança do mais célebre documento da ONU, a Carta dos Direitos Humanos. Sarkozy foi, no entanto, o autor da crítica mais severa ao capitalismo. Primeiro, comemorou “o principal fato desta crise (que) é o retorno do Estado”. Mas, acrescentou, não se trata apenas de um Estado regulador e protetor. Sarkozy defendeu um Estado também “empreendedor”, que agiria principalmente via fundos soberanos. Tratar-se-ia de encontrar “um capitalismo de empreendedores”, “animado” pelo Estado. Vide “Sarkozy e

Brasil, a União Europeia, afinal, havia envidado longos esforços de elevado custo político do poder supranacional, o qual fez valer uma moeda única em 2002, impor sistematicamente controles do déficit orçamentário, reduzir direitos trabalhistas e abalar a estrutura de bem-estar do modelo europeu do “Estado-Social”. Coube a ambos os líderes europeus exigir, na qualidade de iguais dos EUA, ações enérgicas por uma “supervisão mais rígida”, condenar aquela hegemonia e sugerir uma reforma da governança mundial em termos econômicos. Era o reconhecimento de que as consequências do fundamentalismo de mercado nos EUA tinham atingido em cheio a Europa e não apenas as economias emergentes, condenadas a constantes ajustes estruturais, como o Brasil.

O discurso europeu de 2009 tinha exatamente os mesmos agudos argumentos da proposta brasileira de 1999. Todavia, para o Brasil o presidente norte-americano Clinton recomendou “dar atenção às políticas domésticas” – texto equivocadamente louvado pela oposição no Brasil como uma crítica ao governo FHC, quando a crítica era dirigida ao mundo periférico onde se encontrava o Brasil e não à um governo eleito e sua linha partidária, como quis se acreditar a oposição brasileira. Verificou-se com a crise de 2007/2009 que a verdadeira atenção em 1999 às políticas domésticas seria necessária sim, mas se dirigida aos próprios EUA, isto porque, uma avaliação esmerada das causas aponta para aquela administração democrata (1993-2001) a responsabilidade.

Semanas antes do evento de Florença, a proposta de **desregulamentação** do sistema bancário norte-americano, foi grande o empenho para adesão da bancada republicana à aprovação da proposta democrata da “Lei para Modernização dos Serviços Financeiros”, de 22/10/1999, instrumento que liberou a consolidação e a consequente oligopolização do setor financeiro, composto por bancos, seguradoras e corretoras, que originou a crise de 2007/2009 em última instância. Ainda que do mesmo partido, a crítica a Clinton foi renovada pelo Presidente Obama, em 2008.³⁰ A relação entre o Estado e a sociedade de

Merkel rejeitam hegemonia americana” in Folha de S. Paulo, 09/01/2009, Acessível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0901200924.htm>

³⁰ “Financial Times”, 27/03/2008: “Barack Obama on Thursday laid much of the blame for America’s unfolding credit crisis on the financial deregulation of the 1990s in his hardest hitting attack so far on the economic legacy of Bill Clinton’s administration. (...) In his address Mr. Obama associated Mr. Clinton’s abolition of the Depression-era Glass-Steagal Act in 1999 with the financial scandals that rocked the early years of the Bush Administration and which led up to the bailout earlier this month of Bear Sterns. Mr. Obama also ascribed the bankruptcy of Enron and WorldCom in 2001 and the subsequent lack of oversight of

mercado é particularmente intensa no setor financeiro nos EUA, confirmando a máxima de Polanyi (1944) de que é o Estado quem assegura o funcionamento dos mercados e mesmo sua expansão. A concentração da indústria bancária até 1999 era impedida pela Lei Glass-Steagall, de 1933, um dos pilares do “New Deal” (1933-1936), de F. D. Roosevelt, que distinguia atividades separadas entre bancos comerciais e de investimento, com perfis excludentes.³¹

A cronologia da crise financeira deste início do século XXI tem começo nos EUA no penúltimo ano da gestão Bush, em abril de 2007, com uma primeira falência de um fundo de investimento imobiliário, o “New Century Financial” (Irvine, Califórnia), criado em 1995, tido como o segundo maior operador de títulos do mercado secundário de hipotecas do país. No mês seguinte, a Reserva Federal estimou que a crise imobiliária “poderia custar até US\$ 100 bilhões”, quando ao final de março de 2009, o valor do resgate público iria atingir US\$ 1,2 trilhão, mais US\$ 18 bilhões exclusivamente para o setor automobilístico. Teoricamente, no cenário financeiro, a diluição do risco por instrumentos de mitigação tem um custo que reflete a cadeia de “stakeholders” e será na proporção da

the US sub-prime mortgage market to the influence of special interests and lobby groups in Washington DC dating from the Clinton era.” LUCE, Edward; “Obama attacks Bill Clinton’s Economic Legacy”. Acessada em 12/04/2011. Disponível em http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news_id=fto032720081349315803 . Idêntico entendimento consta da entrevista com a economista Maria da Conceição Tavares ao semanário “Carta Maior”, de 17/03/2011: “Obama foi anulado pelo conservadorismo de bordel dos EUA”. Disponível em http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17556 Não obstante a crítica contra Clinton, incorporações foram realizadas em 2008 que levaram quatro instituições financeiras a ativos acima do trilhão de dólares no exercício de 2010 (patamar superior ao PIB da maioria dos países), a saber: Bank of America (incorporou a Merrill Lynch, US\$ 2,26 trilhões), o JP Morgan-Chase (incorporou Bear Stearns e Washington Mutual, com US\$ 2,11 trilhões), Citigroup (US\$ 1,91 trilhões) e Wells Fargo (incorporou o Wachovia, com US\$ 1,25 trilhão). Seguem-se os maiores bancos de investimento, ora transformados em comerciais, como o Goldman Sachs (US\$ 911 bilhões) e o Morgan Stanley (parcialmente do grupo Mitsubishi, com US\$ 807 bilhões) e a seguradora MetLife (incorporou a carteira internacional da AIG, US\$ 730 bilhões). Fonte: “Federal Reserve System/National Information Center”, 2011. Quanto aos fundos de “hedge”, a imprensa especializada noticiou que os ganhos dos 25 maiores indivíduos administradores que superaram US\$ 25,33 bilhões em 2009 (contra US\$ 11,6 bilhões em 2008 e US\$ 22,3 bilhões em 2007), sendo de US\$ 4 bilhões a maior remuneração pessoal. No âmbito do governo norte-americano, a crise foi tratada exclusivamente pelo Departamento do Tesouro e o Fed, fato que perpassa governos.

³¹ Aparentemente, desde a França de Colbert (1619-1683), nem mesmo com a criação do Banco da Suécia, em 1668, o mais antigo do mundo, ou da Inglaterra, surgido em 1694, o controle efetivo do sistema financeiro pelo Estado teve o efeito da reforma bancária formalizada pela Lei dos “Federal Home Loan Banks”, de 1932, completada pelas instruções da Lei Glass-Steagel. Pela primeira vez, a Reserva Federal (“Fed”), criada em 1913, foi autorizada a controlar a taxa de juros, antes uma iniciativa sob o livre arbítrio da banca privada.

diversificação da carteira de produtos, quando será menor o prêmio do seguro, maior a portabilidade mediante resseguro e opções. Entretanto, à espreita está o limite de liquidez.

Recorde-se, a propósito, que a crise 2007/2009 resultou em termos técnicos de uma deliberada política de expansão monetária a juros baixos já entre 2003 e 2005 nos EUA, o que favoreceu o crescimento econômico, principalmente através do crédito hipotecário e sob especiais condições de risco contratualmente complexas. Num determinado momento, o mercado viu-se sem a correspondente liquidez, com a comprovação sucessiva de fraudes nos procedimentos de cálculo de risco e habilitação de tomadores de crédito, entre outros, disparando a crise econômica com a suspensão de resgate dos fundos do BNP Paribas, em 09/08/2007.³² Seguiu-se a tal realidade o aumento dos “spreads” interbancários, leilões tentativos do Fed (“*Term Auction Facility*”) no mercado secundário de hipotecas, culminando com a formalização da falência do banco de investimentos Lehman Brothers em 15/09/2008 e o aporte total de US\$ 50 bilhões ao Citibank, salvo no mesmo ano pela expressividade de sua rede internacional, de consequências incalculáveis.

A redução da taxa de juros começou a acelerar em agosto de 2007, caindo de 6,75% a.a. para a faixa entre zero e 0,25%, em dezembro de 2008. Naquele agosto, o mais conceituado banco de investimento para emissão de ações e dívidas (“*equities*”), investimentos com cobertura de risco (“*hedge funds*”) em produtos agrícolas e minerais cotados em bolsa (“*commodities funds*”), o Bear Sterns, suspendeu resgates de seus clientes de três de seus fundos, fazendo disparar um fluxo incontido de saques, concluído com sua venda sete meses depois para o maior banco dos EUA em ativos, o JP Morgan Chase, a 2 dólares por ação.³³ Ao contrário do resgate do LTCM, em 1998, quando os demais

³² Financial Times, 08/08/2007: “*U S seeks culprits for subprime: At the height of the US subprime lending boom, taking out a mortgage could not have been easier. Low credit score and history of bankruptcy ? No problem. Income too low to qualify for a mortgage? Inflate what you earn on a “stated income” loan. Nervous that your lender might check up on your “state income” ? Visit (...) For a \$55 fee, the operators of this small California company will help you get a loan by employing you as an “independent contractor” . They provide paystips as “proofs” of income and, for an additional \$ 25, they also man the telephones to give you a glowing reference should your lender need it”*. Disponível em <http://www.ft.com/cms/s/0/8922f3e2-45dc-11dc-b359-0000779fd2ac.html#axzz1LPi96mI8>

³³ O ápice ocorreu em setembro de 2008: no dia 7, Fannie Mae e Freddie Mac passaram ao “conservatorship” (nacionalização) e no dia 15, houve a inscrição da falência do Lehman Brothers, diante de obrigações estimadas em US\$ 40 bilhões. Por sua vez, o JP Morgan, fundado em 1799, representa a fusão de bancos respeitáveis da segunda metade do século XX: Manufacturers Hannover, Chemical Bank, Bank One, First Chicago Bank, National Bank of Detroit e o Chase Manhattan Bank. A fusão de bancos de investimento com bancos comerciais decorre da autorização a estes últimos a realizar operações de redesconto do Fed.

operadores participaram com quotas de US\$ 250 milhões, desta vez, os demais bancos esperavam também do Tesouro aportes para enfrentar seus próprios compromissos.^{34 35}

Segundo o “Comitê de Datação de Ciclos Econômicos” dos EUA (NBER, 2010), o pico que marcou o início da recessão começou em dezembro de 2007 (encerrando a expansão iniciada em novembro de 2001) e, em junho de 2009, foi registrada uma recuperação, encerrando 18 meses da mais longa das recessões desde a II Grande Guerra. Em setembro, o presidente do Fed anunciou como provável o fim da recessão, mas que a economia continuaria fraca em função do desemprego. Instalada a crise de 2007/2009, os principais “players” oportunamente recompuseram seus balanços com empréstimos a juro próximos de zero, redesenhando suas organizações com fusões e aquisições, dando continuidade à permanente expansão do sistema.

O que resultou do Estado? Ao lado das reticências na omissão da administração Obama, pendeu sobre o poder público um clamor pelo respeito ao papel de vigilância do cumprimento de fundamentos de governança corporativa, em vista do enfraquecimento moral de instituições – com danosos custos materiais na economia. Seguiu-se um sobreaviso às estruturas institucionais de todos os países para a implementação e conferência de seus padrões de controle e de prevenção afetos à administração de bancos centrais. Entretanto, não parece ter sido suficiente o dano para acordar algum modelo de supervisão internacional eficiente, ainda sem encaminhamento ao final da investigação.³⁶ A

³⁴ É o que revela a etnografia realizada dentro do banco pela jornalista do Financial Times, Gillian Tett, a autora de “Fool’s Gold: How the bold dream of a small tribe at J.P.Morgan was corrupted by Wall Street greed and unleashed a catastrophe”. New York: Free Press, 2009. (p.235).

³⁵ Com US\$ 4,6 bilhões em perdas, o “LTCM - Long Term Capital Management” foi um “hedge fund” liquidado um ano depois que os membros do conselho de administração, Robert Merton e Myron Scholes haviam sido premiados com o Nobel de Economia pelo modelo de determinação de valor dos derivativos de crédito, chamado Modelo Black-Scholes, que inspirou outras metodologias. A crítica do mercado gira em torno de sua ineficácia ao superestimar valores que não consideravam casos em que os títulos não tinham liquidez, cuja ocorrência, aliás, é a claramente prevalente em momentos de crise aguda. Além disso, queixavam-se da exigência dos reguladores de escrituração em balanço do respectivo valor de mercado (“fair value”), que agrava a precificação do derivativo. Fonte: Hedgeweek. “Opinion: Why the Black-Scholes model overvalues illiquid hedge fund assets”, 19/04/2011 Disponível em <http://www.hedgeweek.com/2011/04/19/113352/opinion-why-black-scholes-model-overvalues-illiquid-hedge-fund-assets>. Acessada em 28/04/2011.

³⁶ Na abertura de seu discurso na reunião do Comitê de Finanças do FMI, em Washington (EUA), em 16/04/2011, o Ministro da Fazenda do Brasil, Guido Mantega, assim se expressou: “*The world economy is gaining strength boosted mostly by growth momentum in emerging markets and developing countries. Yet the root causes of the crisis – oversized financial sectors, excessive financial risk-taking, destabilizing cross-*

principal intervenção do Estado ficou consubstanciada pela Lei de Emergência e Estabilização Econômica, de 03/08/2008, que deu amparo legal ao “Troubled Assets Relief Program (TARP)”, um programa de resgate de títulos colaterais de hipotecas em posse do setor privado financeiro, com um primeiro aporte de US\$ 250 bilhões em outubro de 2008, concedidos pela administração Bush, que incluía uma injeção de US\$ 100 bilhões para crédito de pessoas físicas.

Parte da crítica preferiu entender que o excesso de tais montantes extremados foi o real causador da crise, pois no período 2003/2005, o “Fed” havia reduzido a taxa de juros abaixo da meta de inflação, comportamento que não se repetiu em outros países da OCDE. Ademais, também aqueceram o mercado as operações das estatais Fannie Mae e a Freddie Mac.³⁷ Mas, pormenores da crise, segundo a imprensa, levaram precisamente ao dia 28/04/2004, quando os comissários da SEC aprovaram unanimemente a **liberação dos limites de endividamento dos bancos de investimentos**, favorecendo um fluxo de recursos entre empresas coligadas, outrora exigidos para proteção aos investidores. Em vista do colapso passado pelo “hedge fund” LTCM, decidiram, por extensão, confiar aos modelos de risco de cada uma das instituições a função primordial de controle dos índices de alavancagem ou adequação de capital, que cabe, por princípio, ao regulador.³⁸ Ao liberar-se tal exigência, a janela aberta pela SEC não foi sequer barganhada pelo acesso a informações relacionadas à qualidade dos ativos das coligadas³⁹. Além disso, articulou-se a

border capital flows and the lack of adequate supervision and regulation in major financial centers – have not been fully addressed. Not surprisingly, the recovery remains fragile. This fragility manifests itself in a buildup of new tensions and vulnerabilities. Large surges in capital flows, currency misalignments, and commodity and asset price inflation could signal a rerun of boom and bust cycles”.

Fonte: <http://www.imf.org/External/spring/2011/imfc/statement/eng/bra.pdf> Acessada em 23/04/2011

³⁷ TAYLOR, John B. “How government created the financial crisis: research shows the failure to rescue Lehman did not trigger the fall panic”, in “Wall Street Journal”, 09/02/2009. Disponível em <http://online.wsj.com/article/SB123414310280561945.html> Acessada em 16/02/2011

³⁸ O chamado “índice de Basileia”, acordado no âmbito do Banco de Compensações Internacionais (Bank for International Settlements – BIS), igualmente conhecido como rácio de solvabilidade, recomenda a relação mínima de 8% (permite alavancar até 12,5 o valor do capital) entre o patrimônio de referência e os riscos ponderados dos ativos (valores em caixa, títulos públicos, depósitos bancários, operações de crédito e repasses, coobrigações em garantias prestadas) de uma instituição financeira. No Brasil, a legislação do Banco Central estipula o mínimo de 11% (permite alavancar até 9,09 vezes o valor do capital). O Lehman Bros. estava alavancado em 33 vezes seu capital, o que significa um índice de 3%.

³⁹ Essa não parecia mesmo ser na SEC a “política da casa”. Por exemplo, durante ano e meio, entre março de 2007 e setembro de 2008, não só estava vaga a chefia da divisão de supervisão da SEC, como a área sequer

proposta do titular do Tesouro no período 2006/2009, Henry Paulson, ex-Goldman Sachs, para reduzir-se a estatura da SEC, do qual se infere um tráfico de interesses. Finalmente, ao reconhecer a incapacidade de antecipação de casos como Bear Stern e outros quatro bancos, ao encerrar em setembro de 2008 um programa de supervisão iniciado em 2004, a julgar pelo que revela a imprensa, o comissário principal da SEC foi patético: “*Metrics were inadequate*” (!).⁴⁰

Quando da estreia da Administração Obama, sem nenhum voto republicano na Câmara, mas com o apoio de três senadores republicanos, foi aprovada, em 13/02/2009, a proposta da Lei de Recuperação e Reinvestimento de 2008, conhecida por “*stimulus package*” ou oficialmente “*The American Recovery and Reinvestment Act - ARRA*”. Ela disponibilizou um orçamento de US\$ 787 bilhões em incentivos fiscais, novos empregos, encorajamento da atividade econômica, crescimento de longo prazo e estímulo de níveis sem precedentes de transparência e “*accountability*” nos gastos públicos.⁴¹ Este foi o custo final da inadequada avaliação da SEC.

Como reagiu o Brasil? Como precaução, o Brasil incentivou o crédito e o consumo, tal como a experiência bem sucedida nos EUA por ocasião do 11 de setembro de 2001, porém, sem abrir mão do controle da solidez do sistema financeiro construído a partir do Plano Real. Foi fundamentalmente através da ampliação das políticas de redistribuição e de aumento real do salário mínimo, amparadas pela continuidade de investimentos estrangeiros e a consolidação do comércio internacional com parceiros certos do Oriente.

A questão da dimensão do intervencionismo público no setor financeiro suscita registrar a premissa de que as instituições sociais não persistiriam se não fossem eficientes, segundo a teoria econômica (FLIGSTEIN, 2001, 9). Caberia, então, perguntar a quem

havia concluído suas inspeções. Criada em 2005, a área de gestão de risco foi desmontada pelo sucessor, Christopher Cox, um político republicano, detentor de antigo relacionamento com o setor financeiro, conhecido por ter-se oposto no passado a regras contábeis rígidas no mercado de opções, assim como a medidas que dificultavam a execução judicial por parte dos investidores

⁴⁰ The International Herald Tribune, 03/10/2008: “U. S. regulator’s 2004 rule let banks pile up new debt: “We have a good deal of comfort about the capital cushions at these firms at the moment” Disponível em <http://www.nytimes.com/2008/10/03/business/worldbusiness/03iht-sec.4.16681441.html> Acessada em 04/10/2008. O documentário cinematográfico “Inside Job”, de Charles Ferguson (EUA, 2011), evidencia situações de constrangimento de Paulson e Cox, com declarações públicas positivas, enquanto fatos negativos já eram correntes e de amplo conhecimento da SEC e as pastas econômicas do governo norte-americano.

⁴¹ Fonte: http://www.recovery.gov/About/Pages/The_Act.aspx Acessada em 25/04/2010.

serviu tanta ineficiência durante a “exuberância irracional” dos mercados, senão a um reordenamento de posições de liderança entre os “principais players”, acompanhado à distância por um múltiplo aparato organizacional público voltado para o setor financeiro nos EUA, mas que aquiesceu e deixou prevalecer a “falsa necessidade” do interesse privado.⁴²

3. Dualidade “Rex-Dux”

A **cooperação** é a arquiteta mestre da evolução humana juntamente com a seleção natural e a mutação aleatória, assim demonstra a biologia matemática, um ramo recente da ciência aplicada pelo Programa de Dinâmica Evolutiva de Harvard, que incorpora a

⁴² Desde 1979, funciona nos EUA um Conselho de Exame das Instituições Financeiras Federais (FFIEC), que é um “formal interagency body” para recomendações aos principais órgãos federais, a saber: a Câmara de Governadores do Sistema da Reserva Federal (existem doze titulares de distritos, mais o presidente do “Fed”); a “Federal Deposit Insurance Corporation” (FDIC) é uma agência criada em 1931 que garante depósitos até US\$ 250.000 em bancos associados - correspondente ao “Fundo Garantidor de Crédito”, no Brasil uma associação civil cujo “limite de cobertura” é de R\$ 70.000 por depositante; a “National Credit Union Administration” (NCUA), uma agência criada em 1934 para fiscalizar aos associados ao Fundo de Garantia de Participação das Associações de Crédito; o “Office of Comptroller of Currency” (OCC), a agência de fiscalização das atividades dos “national banks” criada em 1863, e a mais antiga, o “Office of Thrift Supervision” (OTS), uma agência de fiscalização do sistema de poupança e empréstimos imobiliários, criada em 1831. Funciona, por exemplo, há mais de quarenta anos, uma câmara de compensação interbancária (CHIPS), que opera um sistema de pagamentos em tempo real para liquidação de grandes transações, correspondente ao modelo europeu “SPTG/Target-2” e ao “Sistema de Pagamentos Brasileiro” (SPB), que entrou em vigor só em 2001. A Reserva Federal conta com o “National Information Center”, um grande banco de dados sobre o setor, disponível em <http://www.ffiec.gov/nicpubweb/nicweb/nichome.aspx> A lembrar, ainda, as empresas públicas federais Fannie Mae e Freddie Mac, poderosas caixas de ressonância da indústria de hipotecas. Finalmente, cumpre registrar que, além do nível federal, todos os 50 estados têm autoridade sobre a atividade bancária. Por exemplo, existe na Califórnia o Departamento de Instituições Financeiras, e na Flórida o “Office of Financial Regulations”, ambas as secretarias de estado que, sob a legislação local, regulamentam licenças de funcionamento, execuções e adjudicações de imóveis hipotecados, incluindo serviços de investigação e jurídicos, entre outras. À guisa de comparação, no caso brasileiro, todas as instituições financeiras obrigam-se a dispor preliminarmente de recursos em caixa, em tempo real, de acordo com matéria regulada diretamente pelo Banco Central, que age como uma secretaria executiva do Conselho Monetário Nacional, cujo escopo é bem mais amplo do que a supervisão bancária. Com forte resistência republicana, foi sancionada a “Financial Regulatory Reform”, em 21/07/2010, que cria um conselho de reguladores sob coordenação da Secretaria do Tesouro para detenção de riscos ao sistema financeiro com poderes de liquidar bancos em dificuldades sem ônus para os contribuintes e impedir negociação tendo garantias públicas como colaterais. Além disso, criou-se uma nova agência de proteção financeira ao consumidor – possível sigla CFPB – a ser constituída até julho de 2011, que deverá reunir funcionários ora distribuídos nas cinco instituições de supervisão existentes (Reserva Federal, OTS, OCC, FDIC e NCUA), mais do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano e, ainda, da agência de defesa econômica “Federal Trade Commission”, criada em 1914, para combater a formação de “trusts”.

importância do caso clássico do “Dilema dos Prisioneiros” da teoria dos jogos, em que a cooperação emerge como um modelo de equilíbrio das partes (NOWAK, 2011).⁴³ Submetido o teste do dilema a uma série de repetições verifica-se que o ciclo de comportamento cooperativo pode até vir a ser interrompido por uma estratégia egoísta, mas tenderá sempre a ser recuperado. Constitui tal evidência, portanto, um “modelo dinâmico evolutivo”, testado aleatoriamente, e que em condições de direito, demonstra que a competição pode levar ao trabalho de equipe (“*teamwork*”), por mais frágil que seja o seu equilíbrio. Registre-se que, conforme Williamson observou, confirmando o tipo “*free rider*” (carona) identificado por Olson, quando da incompletude dos arranjos institucionais existe sempre a probabilidade de ocorrência do oportunismo devido à avidez do autointeresse de um indivíduo no confronto com os demais nas organizações.⁴⁴

Porém, tendo por objeto o Estado, prefiro crer que a regra geral é outra, pois o oportunismo espelha desvios e explica casos isolados na sociedade. Em seus ensaios sobre o poder, Jouvenel (1955) antecipava o entendimento de que “o homem é feito pela **cooperação**”, sem que haja outro objeto para voltarmos a atenção que não o nosso semelhante. A ele estamos inevitavelmente associados, pois em sua trajetória nunca se descobriu um homem solitário, mas sempre vivendo em sociedade pelo princípio de sobrevivência. Inevitavelmente recorre a Rousseau para notar que esta dependência social é nítida na medida que o “homem tanto acredita ser o mestre do outro que não deixa de ser seu escravo”.⁴⁵ Essa dependência define **autoridade** como a faculdade de receber o consentimento do outro, um dom de fazer aceitar as propostas que se formulam,

⁴³ O programa em tela está acessível em <http://www.ped.fas.harvard.edu/> e a obra de seu diretor, Martin A. Nowak, é intitulada “SuperCooperators: Altruism, Evolution, and Why We Need Each Other to Succeed”, New York: Free Press, 2011. Fonte: HARMAN, Oren “How Evolution Explains Altruism”; In “Sunday Book Review”, The New York Times, 08/04/2011, disponível em <http://www.nytimes.com/2011/04/10/books/review/book-review-supercooperators-by-martin-a-nowak.html> Acessada em 11/04/2011.

⁴⁴ Observado originalmente por Oliver Williamson em “The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting”. New York: The Free Press, 1985, p. 30.

⁴⁵ Retirado do primeiro capítulo do Livro I de “Do Contrato Social”, onde Rousseau anotou no rodapé um trecho de seu trabalho preferido, “Emile ou De l’éducation”: “O domínio em si é servil quando se depende de opinião; posto que tu dependes dos preconceitos daqueles que tu governas pelos preconceitos. Para conduzi-lhes como te agrada, é preciso que te conduzas como lhes agrada. Eles não tendo que mudar a maneira de pensar, será preciso por força que tu mudes a maneira de agir”. As duas obras foram publicadas no mesmo ano de 1762. Vide nota de rodapé 23.

reproduzindo uma virtude instigadora que a leva a mobilizar energias humanas. Isto explica na autoridade as suas ações coletivas e a capacidade de interromper, negociar e encerrar conflitos de alguma forma e, assim, os assuntos de Estado são afetados pela autoridade por suas ações e decisões. Entre os encargos da autoridade competente ou do soberano do Estado cabe unicamente tomar decisões sobre um conjunto de **assuntos de natureza pública**, daí destacando-se um princípio de legitimidade do soberano, cujo caráter subjetivo de sua decisão é relevado, já que reveste-se de notória competência outorgada.

Na origem, observam-se três faces de autoridade: a natural, a institucional e a legal. Reúnem-se numa espécie de “ninho” em torno do qual circula uma área de influência e que se estende no campo social a vários centros e áreas de autoridade, hierarquicamente distintos, que representam indivíduos e seus agregados de diversas origens. Como lembra Jovenel, por ser mortal o primeiro titular da autoridade natural – poder esse originário da ascendência de um homem ou grupo sobre outros homens ou grupos, sem ser obrigatoriamente pela força - foi necessário por meio de um artifício prolongar ficticiamente tal autoridade transformando e criando um segundo tipo de autoridade, a instituição. Caso contrário, os agregados ao primeiro titular da autoridade teriam se desorganizado, resultando em sociedades muito mais fluidas e comprometidas suas aspirações de expansão ou segurança. O terceiro tipo está associado ao ato de institucionalização que é o poder de intimidação legal, simbolizado no passado pelo trono, cetro e coroa, quando se impõe uma autoridade constrangedora - a **soberania**, a unidade capacitada a reduzir o risco de perda da autoridade, numa sequência consolidadora após sua limitação natural e a invisibilidade da institucionalização. A perpetuação da autoridade se dá na “*persona*” do soberano, que a um dado tempo foi definido como “*legibus solutus*” – aquele emancipado de toda lei – o absolutismo do soberano. Individualizado como tal, qual qualidade é característica da sua vontade?

A resposta está em Rousseau, quando reportou em “Do Contrato Social” haver prevalecida a **vontade geral**, onde se distinguem as diferenças entre o “meu” coletivo – que se devota ao corpo social - e o “meu” particular – que se devota à pessoa. É o interesse comum que caracteriza a vontade geral, a qual não se deve confundir com a “**vontade de todos**”, este sim o reflexo de interesses privados. A vontade geral é a soma das diferenças

das vontades individuais (ROUSSEAU, 1972, 202). Por esse espírito defender-se-á a educação pública e não a privada e diferenciar-se-á o homem natural do cidadão. Embora possam ser avaliados materialmente os resultados dessa autoridade nas evidências dos favorecimentos e desvios dos governantes, pesa aqui a condição “*a priori*” da lógica do não-preço, a lógica dos valores e da moral, a qual condiciona o soberano ao **bem comum**.

A autoridade pública está comprometida a acompanhar o interesse das pessoas ou o bem comum como uma regra para suas decisões. A pergunta que Jovenel levanta é sobre o que é conveniente ao bem público. Quanto à sua evidência, uma resposta pode estar na **intenção cívica**, uma motivação cuja interpretação sobre a quem interessa a ação também suscita dúvidas quanto aos benefícios ou prejuízos de última instância. Além da conveniência, uma segunda questão é a ideia de que o bem comum seja subjetivo, ou seja, que reflita preferências individuais entre o conjunto de suas ações. Mais interrogações estão em se saber se o Estado em si efetivamente incorpora o espírito de confiança da sociedade, isto é, se o Estado cumpre o exercício de **garante** de direitos e obrigações num complexo de ações coletivas.

Jovenel classifica como **política** toda ação voltada para reunir vontades. Nessa arena aliados e antagonistas poderão trocar suas fricções e buscar suas soluções sobre quem e o quê atritam. Em especial, observou um dualismo na palavra “política”, que no seu entender a língua inglesa esclarece, diferenciando a expressão “*politics*” como um conjunto de contestações e conflitos que precedem a “*policy*” que é uma decisão ou a linha de ação adotada. Restam claras duas dimensões, menor esta última que não vai além da primeira, pois “*politics*” além de mais ampla é contínua, ao contrário dos fatores objetivos das “*policies*”. Quando alguém encarregado de uma função pública ou à frente de um grupo em posição de comando num empreendimento, pronto a lançar um novo bem ou serviço no mercado, a acepção da palavra “política” – não o outro sentido romanceado de “relações pessoais” - aplica-se apenas quando se busca atender o concurso de vários outros indivíduos, implicando uma disposição favorável para também incluir outras vontades, desarmando hostilidades, conquistando popularidade, obtendo apoios e conciliando diferenças.

“Política” é toda ação formadora de um grupo homogêneo de indivíduos com objetivos políticos ou não, resume Jovenel, que, por sua vez, define a atividade **política**

pura como “a atividade construtiva, consolidadora e conservadora dos agregados humanos”. Esta citação permite observar que “economia” e “política” são palavras que aparecem como “artes complementares da ação humana eficiente”, sendo a primeira relativa ao emprego dos meios e recursos que se dispõe, enquanto a segunda trata do seu crescimento.⁴⁶ Considera um estrategista o indivíduo empreendedor que obtém a vitória graças à política de reunir mais aliados e à economia que habilmente provê uma grande superioridade de forças sobre algum ponto decisivo.

Complementa o pensamento com a definição de **soberania** que se tornará “a razão de Estado”, o sinal visível. É a reificação de uma convicção interior dos membros de um agregado, os quais guardam um valor absoluto e elemento necessário à sua perpetuidade como um corpo organizado. Entretanto, há dois andamentos distintos dessa evolução: a liminalidade da formação desse grupo e a sua manutenção ao longo do tempo. Tal evolução decorre da acepção original da palavra “autor” – do latim, “*auctor*”, aquele que adiciona e agrega, que reconhece a capacidade mobilizadora de iniciativas que consagram uma “*vis politica*”, ou seja, o “vigor ou força política”, causadora de todo tipo de coesão social expresso pela coletividade do Estado, sindicatos e agregados cooperativos, aos quais, entendendo, caiba incluir os partidos políticos, embora sua etimologia explique “fração”.⁴⁷

Na realidade, o Estado resulta de uma força, impõe-se pela lei e reflete ações de condução e de arbitragem. As notas de “vis politica” se dão sobre os aspectos da ação, regularização e institucionalização. A ação propicia a materialização de uma corrente de vontades, movida por um condutor, o “**Dux**”, expressão latina que denota liderança ou “aquele que vai à frente”, que originou o título nobiliárquico de duque. O “Dux” deve conduzir a ação com um fim preciso em vista, como se numa missão militar intermitente.

⁴⁶ Neste subcapítulo, foram utilizadas duas edições da obra de Jouvanel. A versão francesa “De la souveraineté”, de 1955, e “Sovereignty”, edição publicada em Londres dois anos depois. Nesta última, entre o prefácio e a introdução, uma nota do tradutor J. F. Huntington esclarece que o texto em inglês foi revisto por Jouvanel, tendo “aqui e ali, variado ou expandido o original”. Assim, o autor originalmente escreveu “ação humana” (pág. 30), mas modificada na edição inglesa pela expressão “ação humana eficiente (pág. 17).

⁴⁷ Curiosamente, ao contrário das línguas neolatinas, onde “partido” tem preponderantemente a conotação de “parte” ou “divisão”, vale observar que em inglês a acepção encontrada na palavra “party” é também reunião e agregação. Tem-se um exemplo disso na expressão norte-americana “Tea Party”, que remete aos movimentos de insubmissão à tributação britânica sobre as importações de chá nos EUA (1773-1774), reutilizado durante protestos em 2009 até a formação de uma bancada (“caucus”) no Congresso norte-americano constituída por valores conservadores.

Por sua vez, a função que institucionaliza a cooperação é executada pelo “**Rex**”, o rei ou aquele que rege, regulariza, retifica e regula. O Estado ‘Rex’ arbitra os conflitos, fixa regras de conduta e faz valer os contratos. Mantém a ordem, ajusta-a e estabiliza-a. O título romano era “Rex et augur”, que associava o príncipe aos augúrios e à fortuna, portanto, a “*fas*”, ao fasto ou fausto, e a “*nefas*”, o nefasto ou negação do favor, apoio ou interesse.

Percebe-se, então, haver um espaço de vizinhança no qual circulam os dois papéis do Estado e seus gêneros de comando: pacificador e comandante, intermitente e habitual. Assim, apresenta-se a relação de **dualidade “Rex-Dux”**, onde a duração de uma obra aditiva induzida pelo “Dux” dependerá sempre da sua capacidade de adequar-se ao “Rex”. Trata-se, no fundo, de uma releitura da relação entre o normativo e o positivo, que deriva dos comentários de Rousseau, quando em “Do Contrato Social”, registra os aspectos originais da civilização romana, a **força e a lei**, representação confirmada na formação de várias culturas indoeuropeias, conforme demonstrou Dumézil, enaltecido por Jouvenel.⁴⁸

Por tudo exposto, a **cooperação** é o meio pelo qual o indivíduo busca bens materiais e intelectuais que não conseguiria sozinho sem a ajuda do semelhante e significativa da relação social, pois exibe pormenorizada a qualidade **moral** do indivíduo ou seu grupo. Em contrapartida, um eventual desrespeito será tido como um crime social dirigido contra o agregado, merecendo a condenação, punição e o temido ostracismo. Serão as alianças formas de cooperação, as quais a “*vis política*” se ocupará de adensar a autoridade e estendê-la, no sentido de adição do termo, sobre um agregado social ao longo do tempo. Esta é a narrativa de Jouvenel sobre a evolução de uma racionalidade em cooperar, hipotizada pela teoria dos jogos e que a mais recente das ciências exatas confirmou.

⁴⁸ Ao escrever seu capítulo 4 sobre as “*comitia*” romanas (assembleias populares), Rousseau verificou que a origem de Roma e o Estado que a cidade ergueu teriam origem no nome do primeiro rei e fundador, Romulus (753 a.C.-716 a.C.), derivada do grego “*rhom*”, que traduz o verbete “força”, representada pela letra grega ρ. Descreveu Plutarco que o sucessor de Romulus descendia do “*gens*” Pompílio (romano), de apelido Numa (716 a.C.-673 a.C.) – que deriva do grego “*gnomon*” e que significa “norma ou lei”. Assim, tem-se que o primeiro rei resultou de uma eleição por um gens vitorioso, e o segundo, de um acordo entre os senadores e os sabinos, quando Numa Pompílio surge de uma regra. O filólogo francês Georges Dumézil entendeu que os primeiros reis romanos representavam dois aspectos da soberania: o ser forte – Romulus, o primeiro rei e jovem guerreiro, e o ser justo – Numa, conforme expõe em sua obra “Mitra-Varuna: Essai sur deux représentations indo-européennes de Souveraineté”. Paris: Bibliothèque de l’Ecole des Hautes Etudes, 1940. In ROUSSEAU, Jean-Jacques; “Du Contrat Social”, JOUVENEL, Bertrand de; “Essai sur la politique de Rousseau”. Paris: Librairie Générale Française, 1978, p. 327.

4. A gramática do Estado Estratégico

Com o objetivo de esclarecer impactos de mudanças sociais e suas razões, ou ainda, oferecer soluções para insucessos ou resultados negativos de uma determinada situação, a métrica da economia toma por base pelo menos uma constante em torno da qual se observa o comportamento racional do indivíduo. Porém, a tendência do neoinstitucionalismo nas ciências sociais é, primeiramente, examinar a estrutura do evento para estudar, separadamente, a interação e adaptação dos indivíduos sob o quadro de entendimento da racionalidade limitada na (OSTROM et al, 2005,137). A autora neoinstitucionalista estuda o molde que forma incentivos, normas e regras na estrutura de uma certa situação social, um exercício completo que implica conhecer a relação sintática entre seus participantes à luz dos cinco elementos ou componentes gramaticais: as propriedades (“*attribute*”), capacidades e obrigações (“*deontic*”), intenção (“*aim*”) condições (“*condition*”) e punições (“*or else*”). Complementam-se, ainda, em suas respectivas áreas de confluência, que irão constituir construções que levam ao tema central desta pesquisa, a arquitetura de um Estado Estratégico.

Uma análise neoinstitucionalista sobre uma dada situação econômica, como aqui proponho, considera os fenômenos de natureza econômica, mas também aqueles economicamente relevantes e condicionados, o que significa reunir à teoria, a história e a sociologia econômicas. A propósito, Weber entendia que o estudo da economia deveria ser amplo sob o guarda-chuva das ciências sociais, visto que os fenômenos econômicos consistem de normas e instituições (SMELSER , SWEDBERG, 2005, 9)⁴⁹. A prática da corrente clássica da economia, no entanto, é valer-se de uma “forma”: o equacionamento do mercado, da lógica da escolha, da relação meios-fim e de um modelo de otimização de recursos, tal como demonstram os indicadores de orçamento e finanças públicas.⁵⁰ Porém, a

⁴⁹ A amplitude de um guarda-chuva é interpretação dos autores citados sobre o final do ensaio de Weber (1904) sobre objetividade da ciência social e da política social de Weber, um marco da sociologia econômica acessível em <http://jthomasniu.org/class/Stuff/PDF/weber-objectivity.pdf> . Não confundir, entretanto, com a referência ao guarda-chuva pelo próprio Weber para explicar o conceito de ação social in “Economia e Sociedade”. Brasília: Editora UnB (4ª. edição), 2004, vol. 1, pág. 14.

⁵⁰ A análise das funções legislativa, judiciária, segurança pública, educação e saúde nos estados brasileiros, na forma da relação de um indicador de bem-estar e as despesas públicas, sugerem que despesas elevadas não significam melhores retornos. Vide Brunet, J., Bertê, A. Borges, C.; “Estudo Comparativo das Despesas

economia deriva em sua origem do interior da morada do homem, este que, por sua vez, é a “substância” dos fenômenos econômicos. Por extensão, a análise deve considerar o interesse geral dos grupos e da sociedade, aí aplicáveis suas dimensões histórica e política, observando-se a metáfora da incrustação - “*embeddedness*” -, ou a desfragmentação da economia nas relações sociais, sob as múltiplas dimensões de ordem social, legal, política e cognitiva.

Isto posto, parte-se da gramática das instituições de Ostrom et al. (2005), que supera a leitura individual de cada elemento e analisa a interação dos indivíduos e as partes integrantes, suas condicionantes e a organização capacitadora, agora no Estado Estratégico. Começo por referir-me ao **papel ideológico** desse Estado, o qual reúne as propriedades e prescrições de conduta e o “modus operandi”, com a função seminal de validar a ordem social através do conjunto de suas instituições formais e organizadas para o exercício da neutralidade perante diversos conflitos de interesse na sociedade e mercado. Espera-se que os atores que regem o aparelho do Estado estejam comprometidos com a reprodução de uma ordem social, pois sua autoridade decorre do sucesso na manutenção e equilíbrio das ordens política e econômica. O **Estado neutro** não pode servir de instrumento de uma ou outra secção para fazer face a perspectivas particulares opostas entre si: entre os proprietários do capital e a luta de classes nos termos do século XIX; entre interesses privados e o interesse público nos termos do século XX; ou escolhas e vantagens materiais e morais, em contextos pós-industriais. É um conceito de afirmação institucional que compartilha estratégias, regras e normas, as quais equilibram interesses de oportunidades e ameaças e, ainda, as expectativas de comportamento dos diversos atores, que, sobretudo, demonstram os atributos do conjunto social. Como um conjunto de alternativas para o conflito, pode-se ter uma “autonomia relativa” do Estado, instância em que o grupo político detentor do poder vigente seria capaz de corrigir abusos do mesmo Estado, desde que este grupo fosse o intérprete de uma forte coesão social, defendesse interesses maiores ou

Públicas dos Estados Brasileiros: um Índice de Qualidade do Gasto Público”. XII Prêmio do Tesouro Nacional – 2007. Tema 4: Qualidade do Gasto Público, Subtema 4.1: Priorização da Conta Pública. Brasília, Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, 2007. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIPremio/qualidade/3qualidadeXIIPTN/estudo_comparativo_das_despesas.pdf e Claudia Safatle in “Sergipe tem o maior gasto per capita” in Valor Econômico 28/01/2008.

tivesse uma alguma sofisticação política, ou seja, um comportamento de concertação e sensibilidade diante dos diversos interesses, sem vieses.

Para tanto, um processo político avançado precisa ser objetivamente aprimorado em uma arena de discussão democrática e aberta à adoção não só de punições, mas, sobretudo de **medidas de correção**, onde custos e benefícios são trocados em condições previamente negociadas e reconhecidas socialmente (BLOCK, 1987, 53). Compreender o Estado é combinar a sua realidade histórica e institucional com as ideias a seu próprio respeito, as quais acompanham uma identidade sob alguma forma de inspiração ideológica ou filosófica, assim como foram produzidas as análises sobre os atributos do “Estado do bem-estar” ou “Estado previdente”, o “Estado militar” e o “Estado desenvolvimentista” (EVANS et al., 1985), mais a figura do “Estado empreendedor” (DARDOT, LAVAL 2009). Às tradições do estudo sociológico sobre o Estado (em particular, a interpretação weberiana), somaram-se as evidências das transformações políticas num espaço de cerca de trinta anos ocorridas nos países do Leste europeu, a partir de 1989. Desde então, vigora apenas um único padrão de Estado democrático que pareceu emergir na história contemporânea, com um grande caso paralelo de economia centralmente planejada, como a China.

Tais acontecimentos foram causas de novas realidades. No plano geral, experimentou-se uma variedade do fenômeno “*state building*”, pois o efetivo desenho de gestão organizacional de cada modelo nacional dos novos Estados evidenciou estar associado ao desenho político e legitimidade das instituições de seus territórios, revelando uma complexidade própria de normas, valores e cooperação cultural (FUKUYAMA apud SIMON, 2006). Recorde-se que na Europa Central do século XIX, sob a autoridade de Bismark, o “Estado Social” foi configurado através das primeiras normas de regulamentação do comportamento privado das firmas, introduzindo modelos de co-gestão, governança corporativa e responsabilidade social (planos de saúde e pensão). A marca institucional foi revista ao longo da história da humanidade, a qual registra a existência de Estados fortes tendencialmente sob a primazia da lei, direitos fundamentais e transparência, o chamado “estado de direito” (“*rule of law*”).⁵¹

⁵¹ A fonte desta informação sobre a influência sobre a origem do Estado do bem-estar europeu é uma carta de John A. James, professor de governança corporativa, da Pace University, Nova York (EUA), a propósito da

Particularmente, a crise globalizada e interdependente abalou a disposição geopolítica, inovadora e multipolarizada, ou talvez redirecionada para um plano sinocêntrico, que considera atentamente os avanços tecnológicos no desenvolvimento de fontes energéticas fósseis e renováveis, e de recursos alimentares, ambas as funcionalidades muito caras à realidade brasileira, tal o tema coberto por esta pesquisa. Além da grave questão de segurança energética, que revela riscos de natureza política pela instabilidade de governança de regiões produtoras de petróleo, cresceu a concertação mundial em torno do desenvolvimento sustentável, ao tempo que trabalhos específicos reportaram os biocombustíveis vistos nos EUA como “loucura” (BENJAMIN, MILLER et NORTH, 2006, 10), e no Brasil como “controvérsia” (ABRAMOVAY, 2009) ou no “rumo a uma sociologia da agroenergia” (SOUSA, 2010).

Outro enfoque da sintaxe do Estado Estratégico são as suas condicionantes de tempo e lugar da afirmação institucional. Assim, é notável, nesse aspecto, a circunstância estratégica da geografia econômica do Brasil na questão energética, que desfruta de posição vantajosa como provável fornecedor de energia fóssil, considerando tanto a sua potencialidade de triplicar sua produção de petróleo em 2020, a partir das reservas da camada do pré-sal, quanto o protagonismo da tecnologia de geração de bioenergia – aportada pelo etanol e o biodiesel, numa extensão territorial de massa verde, de cana-de-açúcar e oleaginosas, em proporções climaticamente únicas nos trópicos. Desígnio do Brasil, país que já leva porta o nome de uma “*commodity*” vegetal.⁵² Isto sem considerar a

resenha de Henry A. Kissinger, “Otto von Bismarck, Master Statesman”, sobre o livro “Bismarck; a Life”, de Jonathan Steinberg (Oxford University Press, 2011, 577 páginas), publicada no “New York Times”, em 03/04/2011, disponível em <http://www.nytimes.com/2011/04/03/books/review/book-review-bismarck-by-jonathan-steinberg.html?pagewanted=1&r=1> acessada em 18/04/2011. Também se refere a outro livro, “The origins of political order: from prehuman times to the French revolution”, Francis Fukuyama, (London: Profile, 2011, 585 páginas), através da resenha “Theories of history: the good, the great and the gelded”, onde se lê: “Mr. Fukuyama makes an interesting comparison between 17th-century France, where royal absolutism was rather less absolute than it appeared and England, which, after the upheavals of the civil war and the 1688 revolution, became the first place (Denmark was probably next) to combine all three of the ingredients for a virtuous political order: a strong state, the rule of law and accountability.” The Economist, London, 31/03/2011. Disponível em http://www.economist.com/node/18483257?story_id=18483257 Página acessada em 04/04/2011.

⁵² A referência ao nome de batismo do país é de autoria de Rubens Ricupero, que classifica o Brasil como o único chamado por uma *commodity*, o pau-brasil (*cesalpina echinata*). Vide RICUPERO, Rubens “O Brasil e o dilema da globalização”. Coleção Pensar.S. Paulo: SENAC, 2001. Entretanto, escapou àquele autor que, entre todas as referências náuticas portuguesas com nomes de mercadorias, desde a Ilha das Especiarias (atuais Molucas), até o litoral africano das Costa do Ouro ou da Mina, dos Escravos, ainda hoje estão

hipótese de dar escala à produção de energia em preços competitivos pela biomassa a partir das reservas aquíferas e vegetais únicas no planeta, como os biomas do Cerrado e da Amazônia. Com movimentos de rotação próprios, o dilema é saber quando e quão rapidamente evoluir. Contudo, “*tempus fugat*”.

Importam, nesse sentido, conhecer tanto o domínio da eficiência do Estado através de sua estrutura jurídica e organizacional, suas políticas públicas, quanto o perfil de seus agentes nos processos de “policymaking”. A massa de trabalho é o temário de compromissos do Estado Estratégico, agenda alimentada pela articulação de um sistema em rede de provedores de políticas públicas, cuja qualificação “estratégica” convoca as forças políticas, científicas e econômicas em busca das melhores soluções para minimizar riscos e otimizar objetivos. O caráter estratégico é demonstrativo de um conjunto de ações estáveis, consensuadas contra as incertezas das presentes e futuras gerações. A ideia não é nova quando recuperamos o texto da Constituição de 1799 dos Cônsules da República na França (“24 Frimário”), o qual dizia:

“Os poderes por ela instituídos serão fortes e estáveis como convém à garantia dos direitos dos cidadãos e dos interesses do Estado” (JOUVENEL, 1798, 113)

Já Rousseau (1762) clamava por “tornar o homem conseqüente a ele mesmo”.⁵³ Em nosso tempo, depreendem-se conceitos de responsabilidade, transparência e prestação de contas, que a modulação de um Estado Estratégico também descobre ao conhecer a dimensão do estoque do assimilado social na condução e atenção da “coisa pública”. Daí o destaque do conceito maior de **responsividade** (resposta) entre valores analisados, pois trata-se de instrumento de crítica por parte das instituições para o controle social do público-alvo interessado em ações públicas. A responsividade que guiará o Estado Estratégico a encorajar ações acordadas para avaliar e propor a correção ou a ampliação do desenho de soluções, ideias e abordagens próximas da satisfação das reais demandas da sociedade. A responsividade por si só ecoa a capacitação e a participação democráticas, sendo uma expressão institucional de um grupo coeso, como confirma antropologia em

mantidos os nomes originais da República dos Camarões (“*Cameroun*” ou “*Cameroon*”) e da Costa do Marfim (“*Côte-d’Ivoire*”), algumas riquezas transacionáveis desde o tempo quinhentista.

⁵³ Emile, p. 248. Ver nota de rodapé 23.

sociedades pré-industriais e da atualidade, na relação de parentesco e de autoridade. A responsividade sinaliza que o Estado Estratégico é inspirado pela vigilância hobbesiana e a idealização de um arranjo intencional de coesão social, sistema que conecta inexoravelmente todas as formas da função pública, nos três poderes e nas jurisdições local, regional ou nacional, mais as formas organizadas ou expressões individuais da sociedade, que operam objetivos estratégicos pela oferta de bens e serviços, proteção e segurança comum, pela inclusão ao mercado, entre outras. Capacita-se um veículo realisticamente transformador da sociedade pela oferta no senso prático e normativo de bem-estar e qualidade tecnológica.

A **transparência das informações** (“disclosure”), com origem no mercado de capitais, serve como uma estratégia de redução de risco sistêmico ou antídoto contra a incerteza do mercado e da sociedade. Tendencialmente no mercado predomina a informação imperfeita e assimétrica por razões igualmente múltiplas como são seus agentes e atores, sendo restritas as situações em que a informação é perfeita. Em termos de longo prazo, o Estado aqui intervém para exigir a disponibilidade da informação, executar sua custódia, inibir a falsa informação e punir a informação ilícita. Tem duas funções aparentemente opostas: guardar silêncio devido à incerteza gerada por sua revelação; e, promover a troca de informações entre os “stakeholders” para alcançar um ótimo social. Portanto, ao Estado compete o rastreamento da informação, pois, num jogo de estratégias permite a conciliação de conflitos e o conhecimento das ações do outro para compreensão e análise das soluções.

Prestação de contas é uma regra do Estado Estratégico enquanto oportunidade de análise capacitada por representantes do conjunto social para a confirmação ou rejeição da vontade coletiva. Adicionalmente, nos sistemas democráticos, a função pública tem por princípio a obrigação e o risco inerente do correspondente cumprimento da lei e transparência na responsabilização e prestação de contas como um mecanismo de controle social diante de tribunais de contas pró-ativos, eficientes e independentes. As expressões “compliance” e “accountability” teriam surgido na língua inglesa entre 1630 e 1794. Nos EUA, a constituição de 1789 (artigo 1, parágrafo 9) já determinava que “uma declaração regular e contabilização das receitas e despesas de todo dinheiro público deve ser publicada de tempos em tempos”. Parcial, a constituição outorgada pelo Imperador do Brasil em 1824

restringia-se à criação de um tribunal sob ordenamento interno da Fazenda nacional.⁵⁴ A publicidade, contudo, era certamente um direito revolucionário, conforme denota o texto francês de 1799:

“Artigo 57 – As contas detalhadas da despesa de cada ministro, assinadas e certificadas por ele, serão tornadas públicas; Artigo 89 – Uma comissão de contabilidade nacional regula e verifica as contas de receitas e despesas da República. Esta comissão é composta por sete membros escolhidos da lista nacional pelo Senado”⁵⁵.

Assim, vejo a **governança do Estado Estratégico** sendo uma revisão cônica da versão hobbesiana do papel central de coerção, dispendo a proximidade de suas retas atores intervenientes em políticas públicas convocados e cooptados pela responsabilização individual e à responsabilidade social do mundo corporativo, numa partição de méritos e faltas entre a sociedade, indivíduos e o mercado. Vigilância implica em diligência e, por extensão, percepção de conceitos de riscos. Existe no Estado Estratégico a crença num modo de prevenção, através de um Estado cooperativo, transnacional ou cosmopolita (Beck, 1999). Aumentou o espaço da participação dos indivíduos com o mundo policêntrico, marcado pela globalização da tecnologia, criatividade, flexibilidade e informação o espaço é maior e múltiplo de atores.

Numa analogia ao balanço de um banco, onde estão provisionados valores para cobrir insolvências, entendendo que cada ativo tem uma qualidade de risco própria, equivale dizer que, na prática, o orçamento do Estado deve regularmente aportar recursos para investimentos que tratem de questões de longa maturação e que reflitam gestos acordados de prudência, desde a defesa civil, até a pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Afinal, esse deve ser o sentido que motiva inconscientemente a sociedade no cumprimento de suas obrigações tributárias. Neste modelo, o Estado Estratégico tem a pretensão de

⁵⁴ Diz a Constituição de 22/04/1824: “CAPITULO III - Da Fazenda Nacional. Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de "Thesouro Nacional" aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as Thesourarias, e Autoridades das Províncias do Império”

⁵⁵Tradução livre do original em francês disponível em <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-viii.5087.html>

descrever um contexto preditivo, explorando cenários de risco e suas incertezas, criando redes de agentes responsáveis, processando informações, planejando contingências e produzindo soluções para o desígnio da sociedade, porém, considerando seus valores, preferências e crenças.⁵⁶

Por convenção, a **tomada de decisões** do Estado Estratégico é inerentemente um processo acelerado, tempestivo e inadiável. Ele esforça-se por isso, preparado para o caráter crítico de urgências e situações de gravidade. Neste construto, o Estado por sua natureza não reflete impulsos ou interesses imediatistas e populistas, pois se apoia em aconselhamento inspiradamente científico. Tal referência exige do indivíduo, também, um esforço de qualificar a sua participação no processo decisório, aproveitando recursos para investir na sua contribuição consciente e coesa com o avanço da ciência, acompanhando proporcionalmente seu ritmo de evolução. Por serem recompensados, esforçam-se ambos os agentes e indivíduos como intervenientes no Estado Estratégico na percepção de sensibilidades das temáticas, em simultâneo com o trabalho de análise e busca de evidências, suas causas, custos e benefícios originais; há, ainda, a conveniência de um controle dos partícipes pela recapitulação e compreensão do encadeamento do processo de tomada de decisões, numa decomposição dos atos e dos fatos; no caso de uma próxima decisão, a formulação será possivelmente caracterizada por ações de sentido prático mensuráveis, atentas aos riscos e benefícios de longo prazo dos bens comuns.

Além da aquisição de experiência e aprendizado de uma forma preponderantemente intuitiva, inconsciente ou não revelada, ou tampouco explícita, os atores e grupos sociais intervenientes nas políticas públicas tendem a reunir todos os recursos necessários para, de forma razoável, alcançar um objetivo factível num determinado momento. As organizações, firmas e movimentos com maiores recursos hão de empenhar-se a empregá-los integralmente e modo dirigido e concentrado na consecução de seus intuitos privados, que poderão resultar em desvios ou exclusão de outros atores.

Para se atingir o ponto de variação da **mudança social** sem custos de rupturas violentas desnecessárias espera-se uma governança ampliada à esfera societal – no sentido

⁵⁶ Acrescem novas condicionantes, como a mudança climática, que desafios e consequências profundas de efeitos desconhecidos. No caso brasileiro, por exemplo, boa parte da população ainda se concentra no litoral do território que poderá sofrer alterações de relevo com o degelo dos pólos. Também a produção agrícola tenderá a cair à medida que aumente a temperatura da superfície, razão que leva a ciência, caso da Embrapa, a desenvolver espécimes adaptadas a longas estiagens.

de ampliar-se para o melhor número qualitativamente representativo da sociedade civil, enquanto contribuição coletiva ou às partes - que poderá ser um elemento acordado de transformação, já que o desafio é preservar o assimilado por tradições ou valores, mas abrir espaço para a adequação a novos pensamentos e padrões tecnológicos e situações ainda desconhecidas do controle humano, como a mudança climática.

Complementarmente, é adequado às sociedades pós-industriais um **campo estratégico de ação estável**, tendo em vista serem caracterizadas por uma quebra de rigidez da estratificação social desde o início do capitalismo. O Estado Estratégico reconhece que o agrupamento social é elástico, distribui valores plurais e incorpora culturas diversas. O atual quadro pós-industrial reconhece inéditos direitos e obrigações civis e, do ponto de vista material, inclui o acesso ao mercado de bens e serviços, sobretudo o conhecimento a partir da educação formal.⁵⁷ O fim da extratificação social ampliam a todos os partícipes do Estado Estratégico as obrigações antes exclusivas das outrora elites governantes, como seus deveres morais perante a sociedade, a Igreja e a lei. Lembro que a ação estável é fortemente dependente dos compromissos éticos. Tal como legalmente se exige do mercado, os “*stakeholders* - os atores intervenientes de políticas públicas – serão compelidos à eficiência, eficácia e transparência de seus atos, submetidos a normas de conduta específicas a serem observadas pelo conjunto partes interessadas no processo do Estado, sob o risco de instabilizar todas as instituições, organizações e normas.

Antecipo aqui que uma das características do bem-sucedido modelo de inovação norte-americano é a **descentralização coordenada** (Block, 2011), que inclui instâncias de autoridades regionais e múltiplas atuações público-privadas. Finalizo esta breve gramática com a inevitável referência ao federalismo, peça de clivagem entre Brasil e EUA nas duas estruturas de Estados comparadas. A trajetória histórica explica no Brasil a forte

⁵⁷ Nosso tempo convive, também, com uma intensa mobilidade social única na história, tanto em número de pessoas, quanto de ordem geográfica, profissional e intergeracional, ao contrário das eternas homogenizações étnica da maioria dos países europeus e asiáticos ou no trabalho rural, industrial ou artesanal, que isolavam gêneros e idades. Para dar um exemplo da experiência brasileira no século XXI, já se evidenciam concentrações de movimentos migratórios originários da África e da América Latina, que resultam na formação de núcleos urbanos exclusivos no Rio de Janeiro (angolanos no comércio) e de atividades econômicas em São Paulo (bolivianos na confecção têxtil), entre outros. Ainda sobre a mudança da rigidez, quanto mais inclusivo for o quadro de partes interessadas nas decisões do Estado Estratégico, ainda maior será número de partes comprometidas eticamente com suas obrigações sociais. Não há almoço de graça.

centralização de políticas públicas para biocombustíveis mesmo em pólos diversos de iniciativa estatal e da classe produtora, que trocam reações entre si no plano federal.

Isso contrasta com a descentralização do tratamento de energias renováveis nos EUA, onde se forma um círculo desde uma agência reguladora independente, a EPA, em transversalidade a duas instâncias administrativas federais de áreas específicas (o USDA, produtora e o DOE, distribuidora), mas que interagem com órgãos estaduais para completar um quadro institucional com a universidade e o setor privado. Este, por sua vez, é constituído por uma miríade de grupos de interesse – desde a grande indústria do petróleo até as empresas infantis (“*start-ups*”) de biotecnologia, computação e mais a engenharia industrial, elétrico, automobilística e alimentar. A diferença entre os setores públicos de Brasil e EUA remete a explorar o entendimento da origem de seus respectivos federalismos, entre outras possíveis evoluções.⁵⁸ Com respeito ao federalismo, cumpre ressaltar a clara diferença entre Brasil e EUA quanto à amplitude da autonomia de cada estado em suas federações.

Em 1776, a constituição dos “*united States of America*” (sic), cuja grafia de substantivos sinalizava a ainda presente individualidade de seus membros, delimitou o conceito de federalismo e do voto distrital à experiência das comunidades regionais e religiosas britânicas.⁵⁹ Surgida no século XV, a expressão “*Commonwealth*” é anteposta, ainda hoje, aos nomes oficiais dos estados norte-americanos de Virgínia, Kentucky, Pensilvânia e Massachussets (Vermont e Delaware empregam-na em alguns textos legais). Outra expressão de autonomia reconhecida é caso formal da “*Republic of Texas*” (1836-1846), e da brevíssima “*California Republic*”. Derrotado na guerra de secessão (1861-1865), o espírito confederado, que privilegiava direito soberano de desligamento, está presente na memória para validar uma aliança de convivência de respeito da União e as

⁵⁸ O entendimento aqui é que o modelo estratégico de Estado não é circunscrito a uma autoridade nacional ou centra, porquanto seu “*modus operandi*” é aberto ao conceito do bem público em geral. Deve estender-se a outros horizontes da ação governamental – justiça, segurança, ambiente, saúde, educação, economia ou energia. Entretanto, também, os sujeitos encontram-se no eixo vertical da gestão pública, ou seja, as alçadas estaduais, interestaduais, regionais, metropolitanas e municipais e, igualmente, internacionais nas zonas de fronteira, que apresentam necessidades específicas, que apresentam também resultados de mudanças sociais urbanas e rurais, desapercibidas pelo governo central.

⁵⁹ O Artigo II, Seção 1, Cláusula 2 da Constituição de 1776 determinou o voto distrital, enquanto a Cláusula 3 regula o Senado, composto por 2 representantes por estado. Contudo, a formação do colégio eleitoral para o Presidente e Vice-Presidente da República foi aprovada pela XII Emenda (“*Amendment XII*”), aprovada em 1804.

suas unidades estaduais. Entretanto, reconhece-se que, em relação à separação de poderes da Constituição de 1787, o federalismo norte-americano mudou na última década do século passado devido ao crescimento das atividades administrativas no âmbito federal pelas agências que atuam em rede com grupos de pressão e as comissões permanentes do Congresso, ocupando os principais canais de políticas públicas contemporâneas. Esses três atores se realimentam entre si, dispõem de alto poder de financiamento para todo o país e destacam-se, portanto, do subsistema político onde circulam o presidente, o vice-presidente e os governadores, estes na qualidade de interlocutores junto às municipalidades (PETERS, 1993, 20) Ainda que os estados sejam a base da Constituição, a articulação de Madison, exposta no número 10 de “O Federalista”, prevalece: controla-se a facção pela delegação do governo a relativamente poucos representantes.

No Brasil aristocrático do século XIX, a centralização política reduziu a expressão política do poder legislativo, satisfeito com uma constituição outorgada, enquanto os “presidentes de províncias” eram nomeados pelo Imperador, sem corresponderem a interesses regionais, sem sequer serem necessariamente delas originários. Mais influenciados por Comte do que por Jefferson, a ideologia do positivismo ensinada no Exército defendia o poder central, usurpado do Imperador no período republicano, para conter iniciativas de autonomia das províncias economicamente mais fortes. À guisa de comparação, a estrutura da administração pública no Brasil tinha a forma de uma pirâmide invertida à dos EUA, com grande número de posições de nível nacional e poucas locais, sem que a agregação de interesses não ameaçasse o governo central. (SCHWARTZMAN, 1988). Percebe-se que a lógica perseguida no início da República foi a perpetuação do conceito de elites, com oportunista cariz secessionista, responsável pelo adiamento da absorção da população de escravos e imigrantes, ao contrário de toda sorte de experiência do norte dos EUA⁶⁰. No século XXI, modificado pela ocupação do interior e migrações o voto não é distrital no Brasil, perpetuando-se elites estaduais dependentes da União.

⁶⁰ Outro aspecto de natureza logística que poderia justificar a centralização do poder, e que escapou à análise anterior, refere-se à dimensão territorial do Brasil independente herdada de Portugal, numa extensão semelhante à deste tempo, que exigia ocupação militar das fronteiras tanto nos rios Guaporé e Solimões, quanto na foz do rio da Prata, Paraná e Paraguai. Grosso modo, a área do Império correspondia a oito vezes o território original das Treze Colônias da América do Norte, a qual equivalia à soma das províncias de Minas Gerais e da Bahia – o que, honestamente, não é pouco: seriam terras proporcionais a duas França! Enquanto os EUA já superavam 9 milhões de habitantes motivados pela incursão pelo interior do continente em direção oeste da margem do Mississipi, sob domínio francês e espanhol, favorece a tese da centralização do poder no

5. Interdependência com o Estado

“A busca da autonomia energética dos EUA vai dominar a economia do século XXI. É onde vai ter emprego, onde vai ter avanço tecnológico. De forma que acho que os EUA vão recuperar o seu ritmo de crescimento. Os EUA sempre tiveram atrás dele um Estado centrado. Os EUA nasceram com o Alexander Hamilton. Não tem nada mais fantástico, ainda hoje, do que o Relatório sobre as Manufaturas, que era contra o Adam Smith e correto. Quer dizer: não existe nenhum desenvolvimento no mundo sem o Estado constitucionalmente forte” (Delfim Netto, economista)

Existe uma relação triangular que possibilita a ação econômica entre Estado, mercado e sociedade no conceito mais amplo de sociedade civil, definida como sendo o conjunto de relações sociais, entendimentos culturais e formas institucionais (BLOCK e EVANS, 2005). O comportamento econômico não pode ser estudado isoladamente da sociedade. Dinheiro e crédito têm efeitos que vão além da economia e que, por sua vez, são afetados por fatores não-econômicos, desde a superestrutura jurídica e política até fatos como a assimetria de informação qualitativa e quantitativa, que geram risco moral, seleção adversa e o comportamento gregário. Elementos de construção social, tal como a produção, distribuição e consumo não estão reduzidos à maximização da utilidade dos indivíduos, mas há diferentes preferências ou características de um determinado bem ou serviço. Visto não ser, em linhas gerais, um ator isolado com decisões unilaterais - o que dá a verdadeira dimensão social do mercado, no consumidor manifestam-se influências adquiridas, transformadas em proprietárias, que irão somar todas outras experiências passadas e acumuladas e que irão expressar, respectivamente, o seu capital pessoal e, talvez, um capital social, ambos suplementados por toda sorte de reações comportamentais do indivíduo (ZELIZER, 2005).

Tome-se o mercado de trabalho, por exemplo, onde é evidente que o objetivo das grandes empresas não é criar empregos, mas sim lucros e a correspondente elevação do valor do seu capital ou das ações eventualmente em bolsa, que ultimamente têm

Brasil o fato de que, em 1823, existia uma população relativamente pequena e concentrada no litoral, estimada em 4 milhões de pessoas (aproximadamente dois quintos de escravos).

remunerado seus principais executivos no segmento financeiro em diversos países. Cada vez mais influentes no processo político, as grandes corporações criam competição e disputam liderança e poder – no mercado e na sociedade. Assim, é na firma e no mercado que estão as forças da mudança. Há um momento em que o sistema econômico se desincrustadas suas relações dentro da matriz social, quando reações e conflitos surgem de uma certa decisão de efeito econômico é tomada preponderantemente em face do interesse subjetivo.

O mercado é o **espaço** onde oferta e demanda trocam bens e serviços através da determinação de preços, instituição central da economia, segundo Polanyi (2000, 67), que esclarece não ser este o único elemento representativo de troca na sociedade. Da antropologia, emergem duas categorias. Primeiro, a estabilização dos benefícios econômicos se dá com a **reciprocidade** entre grupos sociais simétricos ou de categorias profissionais próximas (entre familiares e parentes, produtores rurais e feirantes ou cientistas e engenheiros, por exemplo). Segundo, a **redistribuição** dos recursos ocorre a partir de um ente intermediário, negociado e acordado, como o Estado, incumbido da transferência de renda pela cobrança de impostos e investimentos sociais. De um lado, reciprocidade e redistribuição não são associadas basicamente à economia de troca sob o estabelecimento de um preço, mas ambas organizam, respectivamente, a **simetria** e a **centralidade**, padrões tradicionais na sociedade para Polanyi. O mercado complementa o princípio de domesticidade ou do interesse próprio, que permeia indivíduos na sociedade, de onde emerge o ganho como motivação peculiar à produção disciplinado por comportamentos gerais.

A história demonstra que, apesar das tentativas de comercialização do trabalho e da propriedade fundiária verificados durante o feudalismo e o mercantilismo na Europa, o lucro não foi preponderante até o século XIX, quando, então, a indústria exigiu segurança do fornecimento contínuo dos fatores de produção e as transações passaram a ser de longo alcance, caracterizando o cálculo capitalista. Na realidade, essas três formas de integração estão misturadas nas sociedades, podendo uma delas ser dominante sobre as demais, alternadamente ou não, em algum tempo dado. Uma grande transformação dos mercados de terra, trabalho e dinheiro transformou-os em falsas “commodities” impondo a simplificação

da autorregulação do mercado como diretrizes artificiais da organização desses fatores de produção.

Já vai longe o “laissez faire” do liberalismo, mimetizado pelo princípio da proteção social, presente por intermédio da legislação e pela intervenção do Estado. É o exemplo da atual figura do banco central, um artifício de proteção contra a destruição do mercado e do sistema monetário. No passado, o exemplo foi a Constituição dos EUA, a qual ao separar a esfera econômica da política e proteger a propriedade, refletindo a intervenção do Estado, estruturou **a primeira sociedade de mercado legalmente autorizada**.

Estado e mercado são esferas de atividade mutuamente constituídas e não se separam entre si, nem têm modos opostos de organização da atividade econômica, pois estão ambos incrustados na sociedade. Tal fenômeno tem sido identificado em diferentes modelos de capitalismo ou estágios das sociedades, desde países em transição política, em vias de desenvolvimento econômico e, ainda, em avançados sistemas públicos de bem-estar social sob uma governança econômica supranacional, como é a União Europeia.

A aposta da sociologia econômica é que as estruturas legais e políticas têm provado ser determinantes mesmo em economias avançadas. Conquanto estruturada por instituições relacionadas ao Estado, visto incluir regras e práticas organizacionais típicas de governo, a sociedade civil também dá forma à ação e estrutura do Estado. Acrescente-se que a produção de bens públicos é vital para o mercado. Tem-se visto, inclusive, o crescimento econômico de setores de atividade desconhecidos antes do evento “sustentabilidade”, instituído pelo Estado a partir da sociedade e remunerador segundo o critério do mercado.

Importa a esta ótica compreender sociedade como uma soma de instituições, em grande escala, para esta ambição teórica. Historicamente não se pode compreender os mercados sem reconhecer que sua extensão foi formada pelos interesses fiscais públicos e a forma de legitimação do poder do Estado, a começar pela demarcação e defesa de seu território. Mercados, por sua vez, são mais do que um agregado de trocas e transações entre os indivíduos e, porque são instituições, tais operações de cálculo transcendem no tempo e no espaço. Dessa maneira, a origem dos mercados está na ação política de grupos que o estruturaram para seu benefício, definindo direitos de propriedade e sua autonomia foi construída pelo exercício do poder político e do Estado e por ações concertadas por seguidas mudanças das relações institucionais entre o Estado e o mercado.

a cooperação é uma busca individual pela interdependência, que pode redimir a humanidade, segundo Bertrand Russel (epígrafe em Nowak, 2011)⁶¹. É a mais eficiente série de atos que são incorporados na estrutura social, como crenças, normas e organizações, pois as multiplica, as desenvolve e as impõe. Ademais, os limites funcionais das trocas individuais criam a regulação, autorizam a livre iniciativa e, também, constroem toda uma hierarquia burocrática, que irá atuar na solução de problemas do além-mercado (oportunidades e externalidades), que fogem à decisão do indivíduo. Em torno desses limites das trocas e transações entre as pessoas é que são erguidas as instituições da sociedade, de um jeito ou de outro, com características próprias entre as sociedades e seu contexto, sem a prévia moldura, uma estrutura.

A interdependência também se verifica na tendência dos indivíduos de maximizar a utilidade de suas preferências não tem apenas um sentido econômico. Elas são coordenadas no tempo numa forma de arenas ou mercados, explícita ou não, onde submetem-se a trocas, aquisições e transferências. A emergência da “grandes empresa” e sua hierarquia corporativas (da corporação de títulos de “vice-presidentes” e “diretores”), decorreu da complexidade de **custos de transação**, definidos como ações individuais inerentes às trocas de bens e serviços (COMMONS, 1941, 651). Há um custo de vigilância na superação da incerteza encontrada em contratos, ativos e atores específicos, impedimentos à eficiência do desempenho e ao aproveitamento de oportunidades do ambiente competitivo, como o mercado (FRIEDLAND e ROBERTSON, 1981, 19). A sociologia de Bourdieu, tratada no capítulo seguinte, sinaliza um entendimento semelhante da conformação de estratégias, baseado em trabalho antropológico.

Sociedade e mercado não são esferas de atividade excludentes porque se reúnem em atividades mútuas e complementares, instrui Polanyi. Todavia, a questão que invariavelmente se levanta é saber qual o tamanho do Estado na economia. A resposta está na trajetória histórica (“*path dependence*”), que demonstra como se somaram os respectivos pesos do Estado sobre as economias nacionais e as demais estruturas organizadas de modo a configurar uma presença estatal direta ou indireta. Uma expressão coloquial usada na academia nos EUA, “*there is no cookiecutter approach*”, explica como são variadas as receitas, também são os indivíduos e não há uma forma única de biscoitos.

⁶¹ Vide página 57, nota de rodapé 43.

A relação difusa entre Estado e a economia varia de intensidade conforme a continuidade e o grau de sucesso de cada modelo, suas resistências a forças externas, que tornam complexa essa relação. Em termos materiais, existe um limite mensurável de interdependência: está situado entre o montante de reservas do erário e a capacidade de financiamento pelos contribuintes que sustentam a atividade pública. Esses recursos administrados pelo Estado têm corrigido as falhas que o mercado por si só não resolve, sob um referendo silencioso de que sua finalidade foi “a mitigação do risco sistêmico”. Certamente, persiste uma racionalidade econômica no cálculo de custo e seu respectivo benefício pela ação do Estado na gestão orçamentária, sobre os quais pesam as ditas “ações puras do Estado”, aquelas de controle e de efeito moral e cívico, situadas na esfera da punição, anistia ou coerção pedagógica, as quais também já são passíveis de serem calculados, numa “relação de trocas” ou a chamada análise custo-benefício.⁶² Portanto, no traçado equilibrado de uma arquitetura para o Estado Estratégico há de se considerar que o estéril debate sobre o tamanho do Estado, provocado pelo “fundamentalismo de mercado”, ocorrerá alternadamente ao longo da vida política. Como já Durkheim argumentava contra os utilitaristas, o mercado requer um forte conjunto de normativos – uma construção institucional que inclua os elementos “não-contratuais” de contratos - que sirva de base para todo o funcionamento do mercado, além dos elementos de ação convencionais de objetivos, prioridades e compromissos, o que torna o debate mais complexo (EVANS, RUESCHMEYER, 1985, 72). Mais simples talvez seja analisar tipos de intervenção e suas consequências.

Naturalmente, não é um mar de azeite, porque o comportamento dos atores na sociedade acompanha variações cíclicas ora contra, ora em favor de um conjunto de princípios de redução da participação do Estado, cuja intensidade, temperatura e pressão

⁶² Na Califórnia, cujo déficit orçamentário do estado para 2011 é de US\$ 26,6 bilhões, anualmente se gasta US\$ 50 milhões com o tratamento de cerca de 25 doentes mentais nos hospitais das prisões do estado. Nesse segmento, a despesa geral atinge US\$ 2 bilhões, que tendem a crescer com a longevidade dos indivíduos que poderiam continuar tratados pela família junto ao sistema de saúde pública. Tal situação levanta a dúvida sobre o efeito reabilitador de condenações à discricção do juiz, por longos períodos em casos de reincidência criminal (“*three strikes law*”), prática que não se verifica em outros estados do país. “Policy Watch Seminar: Dan Morain – ‘The State of Politics in Sacramento’ – Seminário do Institute of Governmental Affairs, UC Davis, 02/03/2011; MORAIN, Dan; In “Visit a Prison to see costs of ‘three-strikes’ ”, “Sacramento Bee”, Disponível em <http://www.sacbee.com/2011/03/03/3444969/visit-a-prison-to-see-costs-of.html#storylink=misearch> Acessado em 22/03/2011.

crecem em vagas regulares de reação a um poder público central, cuja velocidade é função de alguma anomia, ação ou inação que obstaculizam ou ameaçam fatores de produção, propriedade privada e o equilíbrio entre a necessidade e o lucro. Em outras palavras, a ameaça de transformação social do *status quo* implica em retomada da condenação do Estado.

Devido ao descontrole por vinte anos dos níveis inflacionários ao final dos anos 1960, época que registrava nos EUA médias taxas entre 5% e 10%, a classe política norte-americana assumiu o **mito** da independência do banco central em relação à governo e ao Congresso, cujas prioridades desconheciam a realidade de que eram maiores do que se imaginava, tanto o chamado desemprego friccional (aquele interregno quando se anda em busca de emprego) quanto o desemprego estrutural (o déficit de competências face à demanda do mercado). Surgido como uma “**sociodiceia**” - a interpretação de Bourdieu, que se vale do sentido de teodiceia para justificar a convivência com o sofrimento para fins do progresso econômico da sociedade, assim, nasceu o “fundamentalismo de mercado”, que rapidamente assumiu a linha dominante na gestão dos bens públicos na década de 1980, implantado pelo thatcherismo, no Reino Unido, e o governo Reagan, nos EUA, ainda que os resultados tenham sido desproporcionais nos dois países. No caso norte-americano, durante a administração Clinton houve acentuada desregulamentação, incluindo o deferimento pelo Congresso do impedimento se regular o mercado de derivativos em 1999.⁶³

Sua repercussão no Brasil foi na década seguinte, com o governo Collor, que radicalizou na abertura da economia e desmonte do Estado. Em consequência da desregulamentação em busca da competitividade e eficiência econômica aconteceu um aumento do deslocamento das indústrias e empregos para outras latitudes e do reaparecimento da desigualdade social em países industrializados, questões igualmente sem tratamento de solução em países como o Brasil na época, agravados pelo sentimento de perda de soberania com a desestatização e abertura ao mercado internacional de capitais. Em setores de mão-de-obra intensiva, linhas inteiras de produção de confecções e vestuário

⁶³ À guisa de exemplo, segundo Brooksley Born, ex-comissária da “Commodity Futures Trading Commission (CFTC)”, as perdas intencionalmente provocadas em contratos de futuros de mercadorias do Bankers Trust com a Procter & Gamble, em 1995, chegaram ao governo apenas depois do depósito de ação indenizatória na Justiça, pois sequer havia a exigência de registros para fiscalização “a priori”.

foram transferidas por distribuidores europeus para o subcontinente indiano ou no sudeste asiático. Da mesma forma como a invisibilidade do mercado da economia informal acabou por, surpreendentemente, revelar-se nos países de economia centralmente planejada, através da fragilidade do controle público, também o lado oposto, isto é, a hipótese extrema do “Estado Mínimo”, demonstrou ser abstrata, tanto quanto a incapacidade do setor privado de apresentar soluções concretas para questões da sociedade que não impliquem em redistribuição e transferência de seu lucro. Houve uma crença exagerada de que os mercados podem operar por si mesmos, como no “mercado de capitais eficiente”, para solucionar problemas econômicos e sociais, uma ideologia que talvez nunca tenhamos conhecido profundamente no Brasil.

Nos EUA, entretanto, onde não vingou o conceito de Estado central – exceção à política externa e segurança do território, cidadãos e suas propriedades -, a administração pública é tendencialmente descentralizada. O poder coercivo do Estado sobre a soberania do indivíduo se aplica ao cidadão, ao tempo que o consumidor e a arena política têm igualmente a estrutura de trocas de um mercado. Como não é o indivíduo quem escolhe as decisões discricionárias do governo, também não se espera que o governo ofereça algo em troca, tampouco de valor. Portanto, numa sociedade onde o consumerismo e o empreendedorismo são os motores mais importantes para a conquista de objetivos coletivos, os recursos exigidos pelos gestores públicos são entregues de forma contrariada e contra a vontade individual, na forma de impostos, por exemplo.

Desde a administração Reagan (1981-1989), tal postura levou à erosão e ao descrédito o pagamento regular de impostos, num país onde esse tema foi causa real de sua própria origem, em sublevação contra o jugo britânico, sentimento que continua presente na agenda republicana, tendo, inclusive, prevalecido na relação da Administração Obama, sob o novo Congresso 2010/2012. Tal negociação pode ser considerada, em termos políticos, a conquista de um troféu para quem propõe a suspensão de impostos e um trunfo para quem a autoriza numa perspectiva de soma diferente de zero. Caso inviabilizem-se as contas públicas, quem propôs perderá voz e votos; quem aplicou, se ainda no poder, reintroduz os impostos e terá sucesso, pois terá receita talvez para um próximo mandato. Até lá, contudo, outro aspecto negativo do sentimento anti-tributos é o desprezo generalizado pelo serviço público, reduzindo-se conseqüentemente os benefícios da política social com propostas

com resultados danosos ao ambiente, o sistema de saúde e a educação – popularmente apoiadas que são nos EUA a maior parte das iniciativas militares.

Ao tratar da ideia de governo em geral, toda ação livre tem duas causas: uma **moral**, que é a vontade – representando o poder legislativo; e, outra **física**, que é a força de sua execução – explícita no poder executivo (Rousseau, 1972, 246).⁶⁴ Pertinente aos preceitos do conservadorismo ou da religião, todavia, a moralidade é um conceito afeto à política, em nome do qual os grupos sociais antagonistas de direita e esquerda se insurgiram com demandas justificadas, mas não só. Por extensão, a sociedade de mercado depende da moralidade, não como uma emanção automática do mecanismo do mercado, mas como um conjunto socialmente construído por regras autorizadas pelo governo. Nesse sentido, a moralidade, a lei e as necessidades dos outros devem ser equilibradas com o interesse individual sob o risco de tornar o mercado uma força destrutiva e não criadora de riqueza. Àqueles que pressionam pela transformação social, quando a atividade econômica apresenta sinais de sua limitação, resta o entendimento de que o Estado tem a função de ativar a liberdade e promover a criação de riqueza. Contudo, esse impulso muitas vezes gerou modelos de Estados desenvolvimentistas ou mesmo predatórios, dois tipos ideais históricos que são rótulos para resultados distintos.

Na verdade, Evans (1995,75) observou a proximidade de uma estrutura de Estado formado de autonomia permeada por uma conectividade e uma coerência corporativas, com vistas à promoção de uma transformação industrial dos países analisados. A Coréia do Sul estava mais próxima do que o Brasil, em termos de estrutura e transformação, assim entendendo, pois variaram por força da conectividade e da coerência institucional ou corporativa. Note-se que a fonte é basicamente construída por laços pessoais e por uma estrutura de burocracia weberiana, condições detalhadamente estudadas por Evans e seus parâmetros para as modalidades de “Estado custodiador ou demiurgo, parteiro e pastor”.

A organização política na forma do Estado apresenta variações entre suas respectivas estruturas estratégicas e a correspondente interação com decisores e demais partícipes da sociedade (“*stakeholders*”). O Estado Estratégico não implica diretamente em um Estado desenvolvimentista, mas que efetivamente não é obstaculizador em seus arranjos de compromissos coletivos de consequências a longo prazo. Contudo, a otimização de

⁶⁴ “Du Contrat Social”, Livro III, Capítulo 1, p.246.

interesses privados bem estruturados não deve valer-se do Estado visto que sua estrutura interna robusta já é capaz de resolver problemas da ação coletiva, restando um possível hiato incompletamente atendido pelos governos. A menos que a ação coletiva permeie uma solução de custo relativamente inferior a um investimento estéril e isolado do interesse privado, neste caso, terá valido a pena fazer uso do Estado para alcançar seu objetivo.

Pode, também, ocorrer uma natural dúvida metódica dos gestores públicos relativa a recursos e técnicas a serem empregados na governança da coisa pública. Recorde-se a explosão de ironias no Congresso brasileiro quando, em 1987, o choque da realidade orçamentária foi revelado pessoalmente pelo economista Bresser Pereira, vindo da oposição, ao assumir a pasta da Fazenda, período que posteriormente o chamaria de “modelo de Estado esgotado”. Passados dez anos aproximadamente, o ex-ministro revelou uma sensação de ter sido hipnotizado diante da evidência de supremacia do discurso em prol da redução do tamanho do Estado à luz de certo espectro político brasileiro fisiologista ou radical:

“No governo Fernando Henrique, ou nos anos 90, a hegemonia neoliberal foi muito violenta. Foi tão violenta que também atingiu a mim. Não escapei dela. (“Por uma ideia de nação” in Valor Econômico, 08/04/2011)⁶⁵

Entre os poucos trabalhos de autores brasileiros sobre a gestão pública diante do fundamentalismo de mercado, de posse de sua experiência pessoal na vida pública, Bresser Pereira (2006, 237) escreveu sobre a “estratégia e estrutura para um novo Estado”. Reconhecendo um dogmatismo atribuir como piores as falhas do Estado do que as do setor privado, a dúvida girava em torno da redução do Estado como produtor de bens e serviços, ampliando, contudo, as funções de financiamento de “externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade”. Concluiu-se que a solução era reconstruir o Estado e reformá-lo. Com esse objetivo de contar com um Estado “que responda às necessidades de seus cidadãos”, o autor retratou a estrutura de Estado em quatro setores: os

⁶⁵ Em 20/02/1987, o Brasil decretou a moratória da dívida externa. O Professor Bresser Pereira foi ministro da Fazenda durante oito meses, de abril a dezembro de 1987. A dívida voltaria a ser paga em meados de 1988. O livro citado é “A Crise do Estado: Ensaio sobre a Economia Brasileira”, S.Paulo: Ed.Nobel., 1992. Um acordo final com os credores foi alcançado apenas em 1994 com o Plano Brady, quase simultâneo com o Plano Real. Posteriormente, assumiu a pasta de ministro de estado entre 1995 (reforma do Estado) e 1999 (Ciência e Tecnologia).

dois primeiros com as funções clássicas de árbitro ou regulador, coletor de tributos e defensor da ordem, que preferem chamar de “núcleo estratégico”, de papel institucional, e o “setor de atividades exclusivas”; e, ainda mais dois fins relativos ao mercado e empreendedorismo, sendo o terceiro “atividades competitivas” e um quarto “produtor de bens e serviços”. A realização do Estado se dá através de “agências autônomas” e “organizações sociais”, com a recomendação de que se empreguem contratos de gestão no modelo gerencial privado.

Com a compreensão de que aquele texto espelhava a perspectiva acadêmica passados quinze anos, falta àquele modelo de Bresser Pereira a perspectiva de um compromisso de longo prazo, que superasse a transição das privatizações e que garantisse a continuidade do arranjo em que o governo representou a sociedade. Todavia, a mudança da gestão burocrática para a gerencial foi muito próxima do atendimento às demandas e emergências do mercado, adequada às atividades de grandes investidores, mas deixando de lado qualquer hipótese de uma “razão de Estado”. A outra crítica que salta da análise de Bresser Pereira é o tratamento da questão pública no âmbito da relação Estado e mercado a partir de uma só perspectiva, a análise econômica clássica. Seu trabalho publicado primeiramente em 1998, sob o afã da bem-sucedida inserção do Brasil do Real no mercado de capitais mundial, com transformações penosas dos marcos regulatórios nos setores privatizados, cedeu a erros de interpretação, que se tornaram verdades absolutas como uma prescrição de remédio apenas para um dia de saúde.⁶⁶ O pensamento do tempo de Bresser era unicamente favorável à demanda do mercado e inconscientemente escamoteava os mitos da narrativa do fundamentalismo de mercado, que impuseram algumas interpretações enviesadas à sociedade, impedindo-a de avançar mais serenamente em novas direções. À

⁶⁶ Esse período da história brasileira é amplamente referido como “neoliberal”, um título polêmico, que confunde e contradiz os avanços progressistas dos liberais do século XIX, razão porque prefiro referir por preponderância do fundamentalismo de mercado. O sucesso da inserção do Brasil é confirmado pela emissão de “American Depositary Receipts (ADRs)”, por grandes corporações e bancos brasileiros nos EUA. É o momento que os fundos de pensão de origem estatal tornam-se principais acionistas do mercado de privatizações, que exige novos marcos regulamentários, para atração de capitais estrangeiros e formação de consórcios de empresas nacionais.

relação de mitos anotados por Block (2008),⁶⁷ abaixo reproduzida, acrescento comentários por ele influenciados:

- a. **“O mercado é a única fonte de inovação e assim deve continuar para acelerar a mudança tecnológica”** – Em última instância, a principal fonte de criação está na ciência e na academia, mas o trabalho é fator de contribuição tecnológica, e, todo indivíduo também está presente em outras áreas de participação na sociedade, como o Estado e as organizações sociais;
- b. **“O governo sempre gastará mais dinheiro menos produtivamente do que os cidadãos privados, justificando o corte de impostos”** – O descontrole de gastos não é muito diferente no mundo corporativo. Em meio ao recente processo de transferência de bancos e empresas familiares para a gestão profissional ou novos acionistas majoritários, são frequentes relatos de puro patrimonialismo dos antigos proprietários cuja praxe era transferir os gastos de cunho pessoal os livros da empresa.
- c. **“A regulamentação dos negócios é desperdício, improdutivo e desnecessária”** – O capitalismo está em permanente transformação. Sua ordenação permite corrigir desvios e tendencialmente prevenir o risco sistêmico e prevenir o uso de práticas desleais;
- d. **“O mercado financeiro prospera sob uma regulamentação mínima”** – Adicionalmente à evidência de falhas de modelos econométricos de valoração de ativos ilíquidos, a complexidade dos mecanismos financeiros, como derivativos de crédito e novas fontes de remuneração exigem uma dimensão adequada ao conjunto da economia e não exclusivamente a interesses particulares;
- e. **“A empresa privada produzirá sempre um bem ou serviço mais eficientemente do que o governo”** – A eficiência exclusivamente medida em preços deve ser referenciada no tempo, mas, ainda assim esta variável exclusiva do mercado não é única, pois preferências e valores podem substituir o preço como variável determinante.

⁶⁷ Disponível em <http://www.longviewinstitute.org/projects/marketfundamentalism/marketfundamentalism>
Acessada em 14/02/2011.

- f. **“É errado regular salários ou a remuneração de executivos porque o mercado sempre define preços corretamente”** – *“Est modus in rebus”*: tudo tem o seu limite; porém, possivelmente o controle “a posteriori” dos rendimentos deve refletir uma política tributária equitativa.
- g. **“A assistência do governo sempre acaba prejudicando as pessoas que julga ajudar”** – Uma séria preocupação é evitar os chamados desvios de mercado, proteção aos setores em transição, mas também é necessário evitar o risco sistêmico tendo em vista o coletivo societal. É importante que mecanismos de controle social possam interferir tempestivamente.

A interpretação polanyiana determina uma mútua constituição entre Estado e economia. Esta está incrustada nas estruturas sociais e políticas, dentro de uma sociedade civil, que se resume pelo conceito de “esfera pública”. Abarca representações várias da sociedade, e não exclusivamente os setores privado e público representativos do pensamento organizado, porém refere-se à academia e à política, associações, movimentos e as entidades de classe, as quais estruturam e são estruturadas pelo Estado e dentro de sua conformidade (SMELSER e SWEDBERG, 2005, 505-526).

O Estado Estratégico pondera o peso social de suas decisões as quais se propõem a atura num horizonte largo. Portanto, este modelo necessita contar com a participação e a respectiva prestação de contas de todos os indivíduos a montante e jusante da cadeia econômica, como sindicatos, instituições financeiras, agências reguladoras independentes, firmas, investidores, partidos políticos, associações e demais organizações interessadas. Aos governos compete o mérito e ônus das respectivas seleção.

6. Lógicas de limites ao Estado

A análise contemporânea do limite e da correspondência entre o Estado e o mercado utiliza dois conjuntos de racionalidades. O primeiro se dá no âmbito da economia neoclássica e o outro pela sociologia econômica. Há uma preocupação generalizada com a possibilidade de ocorrência de um círculo vicioso causado pelo impacto do aumento do consumo do governo na demanda agregada, com riscos inflacionários, particularmente à medida em que a lógica dos compromissos políticos não se submete necessariamente ao

controle da conta de despesas correntes do setor público. Sendo este financiado pela dívida pública, será inexoravelmente alvo de medidas de política monetária como a restrição ao crédito, sugerindo a elevação das taxas de juros internas para contenção de investimentos e consumo privado. Tal contração ocasiona, por conseguinte, a redução do ritmo de crescimento econômico e da geração de renda, que prejudica o conjunto da sociedade, inclusive o próprio Estado que arrecada menos impostos. O aumento da dívida pública eleva risco-país que reflete no encarecimento do financiamento de importações de bens e serviços e exige fôlego no saldo do balanço de pagamentos. À luz desse raciocínio, o aumento da participação do Estado na economia implica na redução da dimensão e continuidade da economia privada por si só.

Uma segunda razão sob o ponto de vista neoclássico está originalmente na hipótese de risco da constituição de monopólios pelo governo, cuja organização de mercado acaba por determinar níveis de oferta e se submete igualmente a motivações políticas visto, elemento que anula a lógica de flutuação do mercado, possibilitando, assim, desequilíbrios entre as forças da economia, ativando certa invisibilidade da esfera informal. Nessa ordem de pensamento, a escolha pela intervenção direta do Estado na produção econômica emprega preços distintos dos valores alternativos estabelecidos pelo cálculo de risco do mercado. Agrava ainda a hipótese do Estado contar com a interferência de gestões constituídas genuinamente por motivação política, empenhando capital público, afastando o capital de risco e ameaçando o tipo social do indivíduo empreendedor. O mercado avalia tal risco e vê inibido o seu próprio crescimento. O caráter empreendedor é elemento vital no setor financeiro e as grandes corporações, pois sua função é reformar ou revolucionar o padrão da produção, introduzindo inovações em tecnologia “para produção de novos produtos ou de velhos produtos de uma nova maneira” – expandindo seu capital. Outras interpretações apontariam para o risco das novas tecnologias em sua motivação destinada a reduzir a dependência do custo da força de trabalho como fator de produção em relação ao capital. Schumpeter (1961, 108) observou, a propósito, que no capitalismo “incessantemente revolucionado” as novas fontes de oferta de materiais e a reorganização da atividade econômica encontram no empreendedorismo o responsável tanto pela prosperidade quanto pela recessão; transformam a ordem econômica num “processo de destruição criadora”, confirmando a permanente transformação do sistema capitalista.

Por seu lado, a sociologia econômica reposiciona os limites entre Estado e mercado ao introduzir uma segunda perspectiva à lógica dos preços e da racionalidade. Trata-se da alternativa onde pesam as relações sociais, morais ou comportamentais, que a disciplina resume pela lógica do não-preço ou das preferências. Encontra-se entre países vizinhos ao Brasil uma opção peculiar. É frequente referir-se ao Chile quando se discute a presença do Estado na economia, um caso relativamente bem sucedido em termos macroeconômicos na América Latina. Tem sua origem na apologia da liberdade de mercado defendida pela escola monetarista, lançada na então ousada obra “*Capitalism and Freedom*”, em 1962, pessoalmente apresentada *in loco* por seu autor, Milton Friedman, em palestra na Universidade Católica de Santiago em 1975. A seu favor, teria salientado na ocasião que “o controle central da economia fragiliza a liberdade”⁶⁸.

Sua influência resultou em afastar o Estado do financiamento da seguridade social, discriminando algumas poucas exceções específicas, diminutas no conjunto quando comparadas à experiência do setor público brasileiro.⁶⁹ Não obstante a máxima monetarista, o mesmo regime optou por manter na esfera pública a propriedade da “Corporación Nacional de Cobre (Codelco)”, de capital fechado, a maior produtora mundial de cobre, uma das principais fontes de receitas do país. O mesmo fez com o “Banco Estado”, o principal agente financeiro do governo. A justificativa neoclássica sustentaria que a manutenção de ambas as instituições seguiram a racionalidade de que não

⁶⁸ Segundo Friedman reconhece em um dos prefácios das reedições de “*Capitalism and Freedom*” que aquela obra estava tão longe da “mainstream” de seu tempo, que foi alvo apenas de uma breve resenha na revista “*The Economist*”. É do senso comum atribuir a Friedman o título de patrono dos “Chicago Boys” chilenos. Seu nome foi invariavelmente associado ao poder militar e a uma interferência injustificada dos EUA no processo democrático daquele país. Sobre o assunto, na série de entrevistas “*Commanding Heights: the battle for the world economy*”, transmitida entre maio e junho de 2003 pela rede pública de TV PBS (EUA), o economista Milton Friedman nega o Chile como o sendo o primeiro *país monetarista*, pois teria sido a Grã-Bretanha já século XIX. Entretanto, destacou que o extraordinário do caso chileno foi a adoção de um modelo de liberdade econômica em princípio contrário à hierarquia militar, o qual “funcionaria melhor sob liberdade política”. Fontes: http://www.economist.com/node/8311321?story_id=8311321 e http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/shared/minitextlo/ufd_reformliberty_full.html Acessada em 29/03/2011.

⁶⁹ Desde 1980, o sistema previdenciário chileno baseia-se na capitalização individual das contribuições dos trabalhadores, que geram suas futuras pensões, afiliados a sociedades anônimas privadas de gestão. Conquanto não exista aposentadoria oficial por antiguidade, persistem as “pensões básicas solidárias” do Estado por invalidez destinadas às populações comprovadamente pobres, a título de invalidez e velhice a partir dos 65 anos, correspondentes a 75 mil pesos mensais (cerca de R\$ 260,00). Na linha da liberalização dos mercados, desde 2010, os fundos de pensão estão autorizados a investir no exterior entre 60% a 80% de seus recursos. Dados disponíveis em http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/edic/base/port/inicio.html

interessavam ao mercado. Entretanto, não seria possível que o cálculo fosse diferente? Acaso questões de soberania não teriam motivado a manutenção do patrimônio público?

Outro exemplo de questão sobre a fronteira da intervenção do Estado em segmento econômico, desta vez nos EUA, foi a complexa decisão política, tomada em 2010, para incentivo e ampliação da cobertura dos planos de saúde privados por meio de subsídios que beneficiem extratos sociais. Trata-se de um sistema duplo de saúde e seguridade pública estabelecido, próximo ao chileno atual, voltado para aposentados e idosos (“Medicare”) ou para a população de baixa renda (“Medicaid”), instituições introduzidas no país sob o espírito da “Big Society” da década de 1960. Desde então, sua execução vem sendo sucessivamente modificada. Durante a administração Obama, negociou-se no Congresso um adiamento da ampliação do projeto, em princípio, projetado a partir de 2013.⁷⁰

A sociologia econômica enxerga um maior limite do mercado, não apenas como um lugar de produção e fixação de preços, tal como estuda a economia. A perspectiva neoinstitucionalista está atenta ao lugar de trocas concretas voluntárias, mútuas e plurilaterais, com um respectivo poder de alocação de recursos econômicos resultante do capitalismo. Essa é a compreensão que norteia a relação Estado-mercado sob o viés do neoinstitucionalismo. São neste sentido as explicações históricas e sociais dos comportamentos de mercado. Não obstante, tais elucidações foram temporariamente subtraídas e substituídas por modelos matemáticos de modo equivocado. Não o foram devidas pelo uso do instrumental da ciência exata, mas pelo intuito egocêntrico de se montar idealizações artificialmente “perfeitas”, otimizadas, abstratas e absolutamente longe da realidade. Nesses últimos casos, paradoxalmente, a realidade passou a ser “ficção”. Daí seus desvios serem vistos como “imperfeições de mercado”, as relações sociais entre os atores econômicos serem “fricções” e o contexto social – por não ser representável por preços – visto como uma fria “externalidade”.

⁷⁰ No âmbito da disciplina “Sociologia Econômica”, ministrada em 27/10/2010, por Dina Biscotti para turma de graduação em sociologia da Universidade da Califórnia, em Davis, foi promovido debate desse tema, quando o modelo dos EUA foi inevitavelmente comparado ao vizinho Canadá, onde funciona um serviço de saúde público e universal. A opção por um sistema privado dos EUA foi confrontada com “tecnicidades” do setor, tais como, o tempo de espera por uma consulta e qual a parcela de subsídio para compra de remédios. A intensidade da discussão no cotidiano do país foi, ainda, objeto de um polêmico documentário cinematográfico, lançado de 2007, originalmente intitulado “Sicko” (composto por “sick”, doentio, e “psychic”, psíquico), dirigido e produzido pelo ativista político Michael Moore. O debate da UCD aplicou conceitos do “sistema de trocas” proposto por BIGGART e DELBRIDGE (2004).

Foi o neoinstitucionalismo que aportou a percepção sobre custos de transação, relações sociais e vigência da autoridade (“*enforcement*”) entre os agentes econômicos para serem tratados pela ciência econômica enquanto conceitos de “assimetria da informação”. Definitivamente é da cadeia de valores do comportamento humano que decorrem condições outras para justificar a bem-sucedida “diferenciação” de bens e serviços, a qual constitui a segmentação de mercado não necessariamente estabelecida por preços. Nessa ordem de ideias, também é um avanço quando a “Teoria dos Jogos” explora realisticamente a interdependência dos atores, mais do que a racionalização de decisões. Verifica-se empiricamente que as escolhas pessoais, de fato, podem interferir no conjunto de pessoas.

Na observância dos limites entre Estado e mercado, nota-se que a cooperação pode evoluir dada a estrutura social, a reputação dos atores ou as respectivas relações sociais entre os indivíduos num grupo. A interdependência dos atores promove as trocas de mercado em condições eficientes, mas de difícil materialização fora do cenário experimental, pois, historicamente, verificou-se a ocorrência de tentativas de correções artificiais dessa direção em favor de um ator privilegiado, fosse o Estado, uma empresa ou uma categoria profissional. Para além das características econômica e social, o mercado conta com a variável cultural, que poderá influenciar interesses individuais, constrangê-los e articular grupos em busca da defesa e realização de seus objetivos e estratégias. Portanto, enquanto a lógica do mercado enfatiza o raciocínio privado, haveria uma lógica cultural, de profundidade parentesco, que explicaria a orientação de caráter coletivo. Em alguns grupos humanos e nas situações mais diversas, verifica-se a coexistência da lógica de mercado e a cultural, do privado e do familiar até incorporar o coletivo, a ponto de se confundir mesmo com o Estado. A formação de redes de empresas na experiência asiática do século XX confirma essa tendência (CASTELLS, 1999,199).

A lógica que explica os limites entre Estado e mercado é um “Sistema de Trocas” em duas dimensões, elaborado por Biggart e Delbridge (2004, 28). A primeira é conhecida como sendo a ação de “**racionalidade instrumental**”, onde a decisão é possível por meio de um cálculo otimizado e quantitativo, o qual considera todos os meios racionais possíveis para se atingir um fim. Uma segunda dimensão é a “**racionalidade substantiva**”, calculada a partir de crenças, da política e da moral, onde a probabilidade de sucesso não é um ponto crítico, mas é guiada por suas consequências e finalidades. Provavelmente,

estarão aí presentes as primeiras observações da antropologia econômica sobre as culturas pré-industriais, que levaram à linha substantivista da interpretação científica.⁷¹

Mas, a sociedade de mercado pós-industrial convive com outros valores não materiais necessariamente. Nesta segunda dimensão existem relações sociais consideradas tanto “universais” – onde a regra “particularista” é o direito do indivíduo de ser tratado de forma equitativa, onde certos grupos de pessoas são beneficiados, por tais condições imateriais. Contudo, ambas as situações irão moldar as escolhas dos indivíduos. Assim, a combinação das duas racionalidades citadas, mais os dois tipos de relações sociais identificados, resulta em uma complexidade da matriz de quatro lógicas de trocas ou de avaliações de custos e benefícios, que vão além da simples decisão onde apenas o preço é o principal determinante da escolhas.

Contrariamente a muitos países industrializados, como o vizinho Canadá, a discussão sobre o papel do Estado na economia toma cursos distintos nos EUA, onde a combinação com elementos imateriais é distante, quase invisível ou bem menos acentuada. Afinal, mesmo depois da morte do escocês David Hume um mês após o ato de independência da primeira república do Novo Mundo, nela predominou a máxima da virtude do cálculo geradora de felicidade, espírito renovado com o “fundamentalismo de mercado” na década de 1970. Isso explica porque o Estado foi definitivamente condenado nos EUA como demasiadamente maligno para interferir no cotidiano do indivíduo. Mas, ao contrário do que publicou Keynes em 1926, o “laissez-faire” não havia acabado com a crise de 1907, tampouco a autorregulamentação e o autointeresse, sem restrições do Estado ou da opinião pública, excetuados casos de fraude ou violência. Contudo, um caso ou outro de origem moral contra a economia real viriam, ainda, a sugerir a necessidade de algum controle entre o indivíduo e o Estado moderno.

⁷¹ A expressão “sistema de trocas” é originalmente uma categoria estudada pela antropologia de Malinowski sobre os nativos de Trobriand (Papua Nova Guiné).

7. O Estado e o paradigma da competitividade

“A confiança prévia e testada das instituições depende da aceitação do estado de direito, mas, ainda mais importante é a extensão à qual os valores implícitos na lei formal são internalizados e incrustados como normas sociais”
(“The Nordic Way”, World Economic Forum, Davos 2011, 19)

A motivação econômica parece restringir os governos e as instituições ao simples papel de reguladores ou assistentes do mercado, que podem efetivamente ter resultados nefastos ou positivos para a economia, conforme se percebe da experiência norte-americana. Este subcapítulo reporta resultados de pesquisas de comparação a uma terceira área do planeta internacionalmente reconhecida como altamente avançada em termos de econômicos e sociais: a Escandinávia, a região que lidera níveis de competitividade e de desenvolvimento humano neste início de século. Países que apresentam regimes econômicos semelhantes, reflexo de uma homogeneidade cultural somada a populações reduzidas, quando comparadas a Brasil e EUA, estão fortemente imbuídos de uma atenção com a coletividade e da aceitação do Estado como pólo de referência. À guisa de exemplo, assim começa o relatório sobre diretrizes éticas do “Fundo Global de Pensões do Governo da Noruega (SPU)”, um fundo de investimento soberano criado originalmente em 1990 para ser o destinatário das receitas da exploração petrolífera do Mar do Norte :

“Fundamento: As diretrizes básicas do Fundo Global de Pensões do Governo são baseadas em duas premissas:

- 1- *O Fundo Global de Pensões do Governo é um instrumento **destinado a assegurar que uma razoável porção da riqueza do petróleo do país beneficie futuras gerações.** A riqueza financeira deve ser administrada de forma a gerar um retorno sólido de longo prazo, o qual é **condicionado ao desenvolvimento sustentável no sentido econômico, ambiental e social.** Os interesses financeiros do Fundo devem ser consolidados pelo uso dos interesses de propriedade do Fundo para promover tal desenvolvimento sustentável.*
- 2- *O Fundo Global de Pensões do Governo não deve fazer investimentos que constituam um risco inaceitável que o Fundo possa contribuir para **atos ou omissões não éticos, tais como violações dos princípios humanitários fundamentais, sérias violações de direitos humanos, evidente corrupção ou severos danos ambientais.***⁷²

⁷² Trecho retirado da versão em inglês do “Annual Report – Council on Ethics for the Government Pension Fund – Global 2006”. O mesmo relatório ficou conhecido no Brasil por discutir o pedido formal de cinco ONGs para exclusão da Aracruz Celulose da lista de seus investimentos, por alegada ocupação de terra indígena no Espírito Santo. Em vista dos procedimentos jurídicos em curso no Brasil, o Fundo decidiu

Quero destacar aqui a preferência da futuridade, mas não pela retórica ou pelo jargão da gestão corporativa inerente à funcionalidade de um fundo de pensões. De fato, o fundo associa-se aos conceitos maiores de sociedade e mercado ao efetivamente vincular a propriedade coletiva de uma riqueza à competitividade do ambiente institucional, tornando-o um bem comum por uma instituição.⁷³ Exercendo o papel de controle, compete a uma “Agência de Investimentos do Banco da Noruega (NBIM)” a gestão da riqueza resultante das reservas em óleo cru, estimadas em 6,7 bilhões de barris diários.⁷⁴ Considerando, ainda, a adoção de um dispositivo legal interno que integra a riqueza do fundo ao orçamento nacional (que, por sua vez, impõe ao fundo as mesmas prioridades sobre a administração de gastos), a agência está obrigada a repassar integralmente as receitas de exploração para o fundo, que afetarão o orçamento nacional, enquanto a estrutura de seu orçamento extra-petróleo é igualmente incorporado ao orçamento nacional, sendo alvo, inclusive, da meta de “déficit fiscal” de 4%, proporcional à rentabilidade esperada do fundo. Mas, porque um fundo de pensões?

A explicação oficial é que a sua natureza dispõe de uma ferramenta de suporte de gestão prudencial dessa riqueza, blindando-a das flutuações do preço internacional e servir de um instrumento de poupança de longo prazo, auxiliando na “cobertura de compromissos financeiros futuros relacionados ao envelhecimento da população”. Na realidade, o país viveu na década de 1980 uma bolha imobiliária que culminou com uma crise sistêmica e a nacionalização dos principais bancos e um grande arranjo com sindicatos e governo para controle do déficit e estabilização econômica. Ademais, “a intenção da riqueza é ser

aguardar sua conclusão. Disponível em <http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/Documents-and-publications/Reports.html?id=276691>

⁷³ O PNUD classificou a Noruega em 1º. lugar entre 169 países que compõem o ranking do Índice de Desenvolvimento Humano 2010. A Suécia ficou em 9º, a Finlândia em 16º., a Islândia em 17º. e a Dinamarca em 19º. Disponível em http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3600&lay=pde

⁷⁴ A título comparativo, as cifras norueguesas de óleo cru representaram a metade aproximada das reservas brasileiras (12,5 bilhões de bd) e 29% das norte-americanas, que totalizaram 21,3 bilhões. Entretanto, em gás natural, a Noruega tem reservas de 81,7 trilhões de pés cúbicos, enquanto os EUA têm 237,7 trilhões e o Brasil 12,9 trilhões de pés cúbicos. Dados correspondem ao período 2008/2009. Fonte: International Energy Annual 2009. O texto é retirado da edição em inglês do “Annual Report – Council on Ethics for the Government Pension Fund – Global 2006”.

transferida para as futuras gerações e que cada geração deve gastar somente o seu rendimento.” Por isso, estão vetados despesas não previstas pelas prioridades nacionais, - que obviamente são alvos de negociação parlamentar -, tampouco desvios ocultos ou qualquer uso para fins especiais, sendo “efetivamente inalcançável por interesses especiais” (“*out of bonds*”). Vale registrar que os três princípios fundamentais da Agência de Investimento são responsividade, transparência e padrões profissionais.⁷⁵

Por ocasião da realização do evento em Davos (Suíça), em 29/01/2011, um painel de debates sobre o caso nórdico foi intitulado “Chaves para a Competitividade: Lições dos Nórdicos”⁷⁶. Verificou-se que os indicadores da Escandinávia – Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia - são os mais elevados de toda a área próxima à União Europeia, além de estar acima dos EUA em nove de doze itens. A relevância dos dados das instituições coletados nesses países está na confirmação da confiança dos cidadãos na transparência de seus governos e a respectiva disposição de pagar impostos. Ainda que soberanos e culturalmente distintos entre si, todos têm políticas de inovação, eficiência laboral, igualdade social e gênero, educação e treinamento⁷⁷. Com o intuito de conhecer elementos de um possível modelo comum, sua duração e transferência para outros países, um estudo buscou responder o que há de tão especial na região e quais normas a serem compartilhadas de modo a gerar uma nova realidade ou modelo para os demais.

Inicialmente, a região é marcada por ser uma “comunidade do direito”, consolidada antes dos Estados atuais, onde foi central o estado de direito – “rule of law” no

⁷⁵ Na versão em inglês, a expressão “accountability, transparency and professional standards” aparece como princípios. Vide <http://www.nbim.no/en/press-and-publications/feature-articles/2008/from-oil-and-gas-to-financial-assets-norways-government-pension-fund-global/> Acessada em 11/03/2011.

⁷⁶ Composto por cinco professores de administração, economistas, políticos e administradores, o evento foi coordenado pelo editor do Relatório do Forum, o economista Xavier Sala-i-Martin (Columbia University), co-autor do livro de BARRO, Robert J., “Economic Growth”. New York: MacGraw-Hill Inc., 1995.

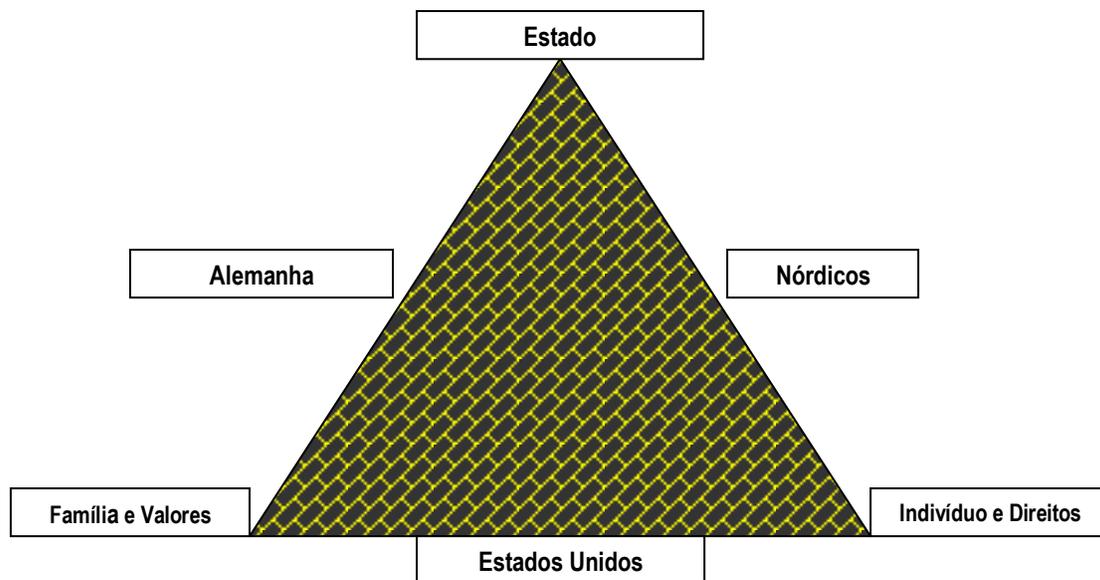
⁷⁷ À guisa de exemplo de soberania, dentre os quatro países em referência, o único dessa seleção com regime republicano é a Finlândia, que integra a União Monetária Europeia, tendo adotado o euro como moeda nacional; como a Suécia integra a União Monetária Europeia, contudo mantendo sua própria moeda; a Dinamarca é o primeiro membro da região na União Europeia (1973), mas não da União Monetária, e continua com sua moeda; e, por fim, a Noruega sequer faz parte da União Europeia. Pela raiz histórica, o conceito de “país nórdico” se estende à Islândia, uma república cujo processo de adesão à União Europeia foi iniciado apenas em 2009. Daí a preferência pela especificação “Escandinávia” no lugar do texto original do Forum.

contrato social que legitimou a autoridade real.⁷⁸ Possivelmente, um modelo de inspiração lockeana. Afirmam os analistas que o eixo central institucional característico da região é o contrato social formado pela aliança entre o Estado e o indivíduo, chamado de **“individualismo de Estado”**, com ênfase na autonomia individual e uma visão positiva do Estado como aliado da cidadania (e não apenas do frágil indivíduo), e, ainda, uma visão negativa da desigualdade de poderes entre os indivíduos em geral ou as instituições hierárquicas em particular (famílias, fundações de caridade). Não se é indiferente às diferenças, mas trata-se de equivalê-las. Este é o ponto de variação em relação aos modelos anglo-americano e europeu continental, onde família ou valores de um grupo social são pilares das alianças dominantes. Entendem que uma autêntica relação de “amor e amizade” é possível apenas quando os indivíduos não dependem de outros, condição que aproxima a autonomia da igualdade e do individualismo. Como ilustra a Figura 1, retrata o hemisfério norte, ao contrário dos EUA, onde é percebido como uma ameaça à liberdade, o Estado é aliança determinante nas estruturas nórdica e alemã. Em suma, o argumento central apoia-se na ideia universal de que o esforço da liberdade individual e da prosperidade são vontades, as quais só podem ser realizadas mediante um capacitado contexto social, legal e institucional. As críticas a esse modelo igualitário identificam aspectos negativos: uma conformidade generalizada, uma solidão em pleno meio social e uma burocracia intrusiva. São impressões que são objetivamente contrapostas pela realidade de comportamentos pró-ativos, como: o empoderamento dos cidadãos, a aceitação das demandas da modernidade e uma vontade de se comprometer com uma eficiência econômica e decisões racionais.

Em conjunto, apresentaram uma capacidade de reação pontual e relativamente rápida na superação das duas crises do petróleo nos anos 1970 ao longo da crise do sistema financeiro internacional nos anos 1980, época da afirmação do comércio intercontinental do Pacífico sobre o Atlântico, levando-os a buscar soluções de modernização e reformas internas, sem alterar suas políticas tributária e social. Entretanto, imunes a crises ou a influências externas parecem um mito que leva à diferenciação social, à privatização dos recursos, em favor de um sistema mais plural com os custos de segregação e declínio de confiança.

⁷⁸ Neste e próximos parágrafos, alguns trechos entre aspas referem-se a traduções das citações originais do relatório do WEF. Fonte: “The Nordic Way: Share Norms for New Reality”, World Economic Forum Davos 2011. Vide em <http://www.globalutmaning.se/wp-content/uploads/2011/01/Davos-The-nordic-way-final.pdf>.

FIGURA 1
ESTADO NO HEMISFÉRIO NORTE



Fonte: Adaptada pelo autor, "The Nordic Way: Share Norms for New Reality", World Economic Forum Davos 2011, pág. 20.

Exceção feita aos movimentos contrários à imigração, os partidos políticos têm apresentado um amplo consenso em questões políticas básicas. A trajetória histórica relacionada à intensa atividade marítima teria facilitado a inserção global da região em termos econômicos. Tal experiência associada à baixa demografia explicam em parte a participação feminina de 70% da força de trabalho da região, apoiada por políticas que facilitam o equilíbrio e a inclusão social, geradores de crescimento social e econômico.

O simpósio qualificou as sociedades nórdicas como horizontais (*"flats"*), ou seja, sem o relevo de estruturas hierárquicas da maioria dos países, concluindo que a redução da desigualdade leva a um menor número problemas. Beneficiam-se do chamado modelo *"flexicurity"*, um sistema institucional que integra a flexibilidade na contratação do trabalho e dispõe de políticas de desemprego, longevidade profissional e seguridade social universal, com leves variações entre os países da região. É firme o entendimento de eficiência do mercado de trabalho remunerado pela meritocracia, que conta com políticas de treinamento vocacional, onde empregador e empregado não se vêem como inimigos e buscam consensos em harmonia com o governo. Por sua vez, compete ao setor público financiar a educação dos níveis primário e superior, ambas tidas como de alta qualidade,

extensiva ao corpo docente “bem treinado e remunerado”, onde ser professor é ter prestígio. Igualmente, os funcionários públicos são adequadamente pagos e treinados, tornando eficiente o governo, “com muito pouca corrupção”. Das lições observou-se que “a mentalidade das pessoas em alguns países espera mais do governo do que da competitividade”, porém concluiu-se que, embora seja um modelo não inteiramente transferível para outros países, alguns pontos de competitividade poderiam assim ser considerados. Assim, cada país deve construir seu próprio modelo, considerando, entretanto, as lições escandinavas.

QUADRO 3

QUADRO INSTITUCIONAL E COMPETITIVIDADE

Instituição	Brasil (1)	EUA (2)	Vantagem% (2)/(1)
1- Proteção de Direitos (ativos financeiros)	4,3	5,1	18%
2- Propriedade intelectual (contrafação)	3,1	5,1	64%
3- Desvio de receita pública (corrupção)	2,3	4,7	4%
4- Confiança nos padrões éticos dos políticos	1,7	3,3	94%
5- Pagamentos irregulares e subornos	4,0	5,0	25%
6- Independência judiciária	3,5	5,0	42%
7- Favorecimentos em canais oficiais	2,9	3,3	13%
8- Desperdício de gastos públicos	1,8	3,3	77%
9- Impedimentos regulamentares p/ negócios	1,9	3,5	84%
10-Eficiência jurídica(solução controvérsias)	3,4	4,6	35%
11-Eficiência jurídica (desafiar regulamentos)	3,5	4,3	22%
12-Transparência na mudança de regras	4,1	4,7	14%
13-Custo do terrorismo para os negócios	6,6	4,5	-31%
14-Custo da violência e crime p/ os negócios	3,3	4,5	36%
15-Crime organizado	3,9	5,1	30%
16-Confiança nos serviços da polícia	4,1	5,6	36%
17-Comportamento ético das firmas	3,5	5,2	48%
18-Poder de relatórios e normas de auditoria	4,8	5,0	4%
19-Eficácia dos Conselhos de administração	4,6	5,0	8%
20-Proteção aos acionistas minoritários	4,4	4,8	9%
21-Poder de proteção aos investidores	5,3	8,3	56%

Fonte: WORLD ECONOMIC FORUM. “The Global Competitiveness Report 2010-2011”.

Como, então, Brasil e EUA têm seus modelos de competitividade influenciados por suas instituições? Formalmente, o sentido de “competitividade é o conjunto de instituições, políticas e fatores que determinam o nível de produtividade de um país”, conforme define o Fórum Econômico Mundial (2010). O relatório dos índices globais de competitividade para 2010/2011 retrata opiniões fundamentadas em doze “pilares de competitividade”, entre os quais o item “instituições” é o primeiro da lista, seguido de infraestrutura, ambiente macroeconômico, saúde e educação primária, educação superior, eficiência de mercado de bens, mercado de trabalho, mercado financeiro, acesso à tecnologia, tamanho de mercado, sofisticação de negócios, inovação.

O pilar “instituições” representa a estrutura legal e administrativa para geração de renda e de riqueza na economia. Inclui, também, a perspectiva dos entrevistados quanto à atitude construtiva de seus governos e a respectiva burocracia em relação à eficiência de mercado. Inclui também instituições privadas, ponto de destaque após a crise financeira global de 2008/2009. No QUADRO 3 estão reportadas integralmente as pontuações atribuídas no Brasil e nos EUA em situações práticas específicas, com a estimativa de uma vantagem percentual dos EUA sobre o Brasil. O relatório não disponibiliza uma nota média para o pilar “instituições”.

Adicionalmente, a FIGURA 2 ajuda a compreender graficamente a expansão das fronteiras institucionais comparadas entre os dois países, onde se vislumbra acentuadamente maior a cobertura da área institucional nos EUA do que no Brasil. À exceção de apenas um item, a pontuação atribuída pelos empresários do Brasil relativa à esfera institucional foi sempre inferior àquela atribuída pelos interlocutores dos EUA.⁷⁹

Com relação à competitividade, a Câmara Americana de Comércio do Brasil (AmCham) tem levantamento junto a cerca de duzentos altos executivos de firmas

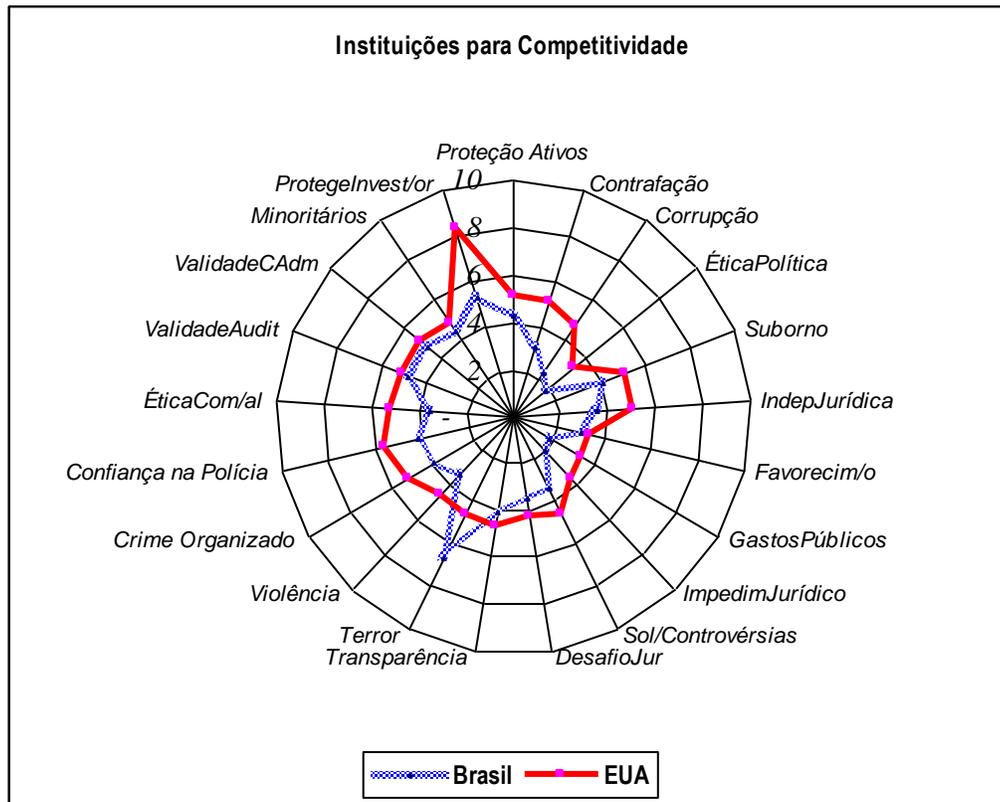
⁷⁹ No índice geral, dentre os 139 países do mundo, o Brasil foi classificado em 58º. lugar e os EUA em 4º lugar. Em relação ao ano anterior, ambos caíram dois postos cada um, tendo o Brasil sido superado por Costa Rica e Azerbaijão, e os EUA, pela Suécia e Cingapura. A Suíça permaneceu com a primeira colocação mundial, cabendo ao Chade a última posição. No Brasil, os dados foram coletados pela Fundação Dom Cabral e o Movimento Brasil Competitivo. O primeiro relatório de indicadores foi publicado pelo Fórum em 2004. Fonte: WORLD ECONOMIC FORUM; “The Global Competitiveness Report 2010-2011”, Center for Global Competitiveness and Performance. Geneva, 2010. Vide em http://www.weforum.org/s?filters=type%3Asession_summary&s=nordic a respeito do simpósio sobre as lições dos nórdicos, consultada em 31/01/2011.

majoritariamente associadas a investidores norte-americanos que refletem o entendimento de no Brasil o peso dos tributos afeta seus negócios (81%), enquanto a estrutura da máquina pública deveria ser reduzida (59%), enquanto o crescimento das despesas governamentais deveriam ser limitadas a 50% do PIB ou na proporção da sua variação anual comparada ao exercício anterior. Contudo, a confiança é baixa e as cifras confirmam. Cerca de 69% dos ouvidos não creem na anunciada redução de arrecadação, cujo crescimento anunciado no primeiro trimestre de 2011 atingiu 11,96% sobre igual trimestre do ano anterior, ritmo quase três vezes maior do que a estimativa do Banco Central para o crescimento do PIB do Brasil para 2011 fixada em 4% - “níveis mais compatíveis com o crescimento de longo prazo”.⁸⁰

Uma parcela de 54% dos consultados no estrato empresarial também rejeitou o modelo de parcerias público-privadas, considerado totalmente inadequado ou insatisfatório por 47%, revelando desconforto. No conjunto, o apelo maior é por “um plano de infraestrutura de Estado e não de governo”, dedicado a setores de logística (transporte e comunicações). Apesar dos avanços nas áreas sociais e econômicas, como macroeconomia e emprego, o relatório dos organizadores informa que o Brasil perdeu duas posições no quadro geral de competitividade – contra um ganho anterior de oito posições devido à crise econômica – motivado pelo avanço relativo de outros concorrentes. Destacam-se quatro pilares que deprimem o resultado de competitividade comparada do país: instituições, infraestrutura, estabilidade macroeconômica e o binômio saúde-educação básicas. Exclusivamente na temática “instituições”, observa-se que o baixo desempenho decorre nos itens diversificação dos fundos públicos, confiança pública nos políticos, desperdícios dos gastos governamentais e os custos por crime e violência.

⁸⁰ Fonte: Banco Central do Brasil, Relatório de Inflação - Brasília, Março 2011. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2011/03/ri201103sep.pdf> Receita Federal – Subsecretaria de Tributação e Contencioso: Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Brasília, Março/2011 Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2011/Analisemensalmar11.pdf>

FIGURA 2



Fonte: WORLD ECONOMIC FORUM. "The Global Competitiveness Report 2010-2011". Elaboração do Autor

Conclui sem acreditar numa reforma tributária, inviável dado o perfil da dívida e gastos públicos, o que implicaria em transformar a lógica de investimentos construída “em base paternalista e pouco colaborativa” (ARRUDA et al., 2011). Sem compromissos coletivos de longo prazo e representando o interesse individual, é flagrante a percepção negativa sobre o Estado que nutre o setor privado. Sem dúvida, ecoam nas duas latitudes uma firme interpretação negativa do comportamento do Estado, ou seja, uma organização ineficiente, corrupta e inibidora da livre iniciativa. Confirmando o pensamento polanyiano há uma mútua dependência entre Estado e mercado, pois corre um fluxo e financiamento e trocas entre ambos, de forma suplementar. Mas, quais são os desdobramentos do Estado em questões de ordem política, como soberania e autoridade?

A expectativa é que as políticas públicas reflitam o Estado em seus princípios básicos de representação democrática, da transparência e da responsividade. Por sua vez, seu acatamento é retribuído proporcionalmente pelo conjunto da sociedade na intensidade

do cumprimento de obrigações cívicas e confiança no Estado, com máxima aderência legal e fiscal. Deduzo: quanto maior for a veracidade da adesão de seus agentes àqueles princípios, tendencialmente será mais autêntica a sua realização pela sociedade. Nesse sentido, vejo o caso escandinavo como um sinal de incentivo às ações do “bom governo”, plenamente recompensado por uma sociedade fiel aos seus deveres e disposta à busca de consensos. Em resumo, entre os dirigentes de firmas brasileiras existem grandes expectativas sobre a melhoria das instituições do país.

Quanto ao poder executivo, destacam o necessário controle dos gastos e da ordem (expressamente a questão da segurança) e reclamam um comportamento ético das firmas, com a adoção de política agrícola de longo prazo, um mercado de trabalho, saúde pública e educação de qualidade e atualidade tecnológica. Decisivamente, manifestam apreço pelo estrito controle de recursos públicos e a punição de desvios e desperdícios. Especificamente quanto os poderes judiciário e legislativo, inclinam-se à independência dos magistrados e o respeito aos direitos de propriedade constituídos e que busquem a revisão atempada (“*aggiornamento*”) das legislações correntes perante as inovações tecnológicas ou a emergência de imprevistos. A propósito, registro que, em capítulo próprio, esta pesquisa comenta o marco regulatório brasileiro para o setor biocombustível, o qual ainda faz alusão a regras estabelecidas do século XIX e que avança lentamente às novas alternativas energéticas.

Um último quadro comparativo sobre o interesse dos agentes de mercado é fornecido por um “Índice de Liberdade Econômica”, criação do periódico especializado “The Wall Street Journal”, em conjunto com o centro de pesquisas da “The Heritage Foundation”. Em sua tabela de classificação de países livres do ponto de vista financeiro, liderada pela Região Administrativa Especial de Hong Kong (nota 89,7%), os EUA figuram como “majoritariamente livres” em 9º posto (77,8%), enquanto o Brasil enquadra-se como “*mostly unfree*” em 113º lugar (56,3%), estando abaixo da média mundial desde 2007 (situação igual a 1995/1998) e 21º na região, que, liderada pelo Chile, “marcha firme na direção da liberdade econômica”. A avaliação é uma série histórica, desde 1995, composta de quesitos de liberdades em matéria negocial, fiscal, cambial, comercial, investimentos, financeira e trabalhista, mais gastos públicos, direitos de propriedade e risco de corrupção. Ainda que abaixo dos EUA, o Brasil situa-se comparativamente acima da média mundial

em direitos de propriedade, onde é altamente estimada a atividade de seguros, embora o poder judiciário brasileiro seja tido por ineficiente, politicamente e economicamente influenciável, sem recursos e sem pessoal qualificado. Abaixo da média mundial, Brasil e EUA encontram-se em dois quesitos: liberdade fiscal e gastos públicos. Em ambos os itens, o Brasil supera os EUA, pois a parcela da carga tributária sobre o PIB é de 34,4%, contra 26,9% dos norte-americanos. Na relação dívida pública/ PIB, o Brasil leva uma vantagem tecnicamente importante para as finanças públicas: 40% contra 90% nos EUA.

Corrupção é definida como “o abuso do poder delegado para ganho privado”, segundo o conceito da organização não-governamental “Transparência Internacional” empregado pelo relatório. Tal fenômeno é uma condição crítica para a acuidade da gestão da função pública moderna. Assim, o relatório de índices de percepção de corrupção de 2010 classificou os EUA em 22º lugar (nota 7,1) e o Brasil em 69º lugar (nota 3,7), o nona posição no hemisfério.⁸¹ Percebida como mínima nos EUA sob o alerta da intervenção do governo nas empresas ameaçadas pela crise (“*too-big-to-fail*”), omissão ou imparcialidade de esforços regulatórios, no Brasil a corrupção é vista como significativo obstáculo para investimentos e contratos públicos do executivo, tribunais regionais e inferiores.

⁸¹ Praticamente empatados, em primeiro lugar ficou a Dinamarca, com nota 9,3, seguida de Nova Zelândia e Cingapura, com as mesmas notas. A diferença foi localizada no parâmetro de intervalo de confiança. Em nosso hemisfério, o Canadá foi o primeiro classificado, com 8,9, enquanto o Chile foi o primeiro latino-americano, com 7,2, acima dos EUA. O Brasil teve a mesma nota que Romênia, Montenegro e Cuba, abaixo da Itália (3,9) e acima da China (3,4). A Somália foi o último colocado, com nota 1,1.

CAPÍTULO II: Estratégia e suas perspectivas teóricas

“Semelhante à hidra de Lerna, ela [a estratégia] tem tantas cabeças diferentes, que sempre se pode achar uma que já levantou mais ou menos bem a questão que se tenta colocar, e sempre uma – não necessariamente a mesma, da qual se podem tomar emprestados elementos para respondê-la. Seus contestadores são assim condenados a aparecer como ignorantes ou injustos” (BOURDIEU, in “O Campo Econômico”, 1997, 2005)

Definido o conceito geral de Estado Estratégico no primeiro capítulo, distingo aqui a estratégia que o qualifica. Há diversas definições para a palavra estratégia, pois tanto serve de conceito multidimensional quanto situacional, variando entre setores e áreas de estudo. Ela não se restringe à acepção “puramente militar”, visto que a presente abordagem também trata da importância da interdependência de outra extensão de decisões públicas, mais bem pertinente a jogos de coordenação de interesses. A estratégia de uso militar cuida do confronto, da aplicação eficiente de uma força em conflitos considerados puros, de interesses completamente opostos, no caso de um combate ou desafio armado ou não, onde se visa desde intimidar, ameaçar, até hostilizar, dominar e mesmo exterminar o adversário.

Não obstante o aparente senso comum em torno do tema, este útil esclarecimento foi também anotado pela ciência política, quando se elaborou um ensaio para negociação da “estratégia de conflito”, onde, através da teoria dos jogos, a modalidade ótima de atuação de cada jogador é estratégica. Porém, depende das suas próprias expectativas e, também, do comportamento incerto dos demais participantes. Reconhece-se que mesmo “um governo sereno e dotado de dirigentes responsáveis e equânimes é necessariamente um sistema imperfeito de decisão, sobretudo em caso de crise”. Tampouco um plano de intenções abarca todas as contingências, interesses e o processo de decisões extremas. (SCHELLING, 1964, 228). Do mesmo autor, anoto que estratégia não é aplicar eficientemente uma força, mas explorar a **força potencial** (op. cit., 17).⁸²

⁸² O economista norte-americano Thomas Schelling é também considerado um estrategista militar por aprofundar em obras da ciência política análises de casos práticos de circunstâncias militares vivenciadas por sua geração. São exemplos que consideram a desconfiança mútua por ataques de surpresa e a guerra limitada pelos armamentos nucleares. SCHELLING, T. “La estrategia del conflicto”, Estructura y Funcion, Editorial Tecnos, Madrid, 1964.

Assim, a natureza do Estado Estratégico tem um **primeiro elemento** que acusa a situações de possibilidade de ocorrência de **conflitos perante desafios**, com severas consequências na gestão pública, sejam os conflitos de ordem patológica ou simplesmente como fato consumado inerente à escassez de recursos ou a compromissos políticos. O **segundo elemento**, sobre o qual reforço sua importância, é a necessidade de adoção e inclusão, em termos práticos, de um **processo de conduta lógica**, negociada e adequada para superar e com êxito riscos de conflitos e barreiras, acordando com as partes intervenientes um objetivo maior para uma consciente redução de incerteza no futuro.

Um **terceiro elemento** de atenção existe, ainda, quanto ao elemento da **racionalidade limitada**, um comportamento de escolha que se dá na proporção da capacidade intelectual e emocional dos decisores, sobretudo quando são muitos e diversos, com valores, juízos e estimativas longe de serem idênticas. Sucedem os desafios da irracionalidade e da instabilidade de sistemas de valores, desordenados e incoerentes, que levam a tomadas de decisão em base a cálculos abreviados devido ao sistema de informações e à ineficácia de sua comunicação. Diante desses eventos, numa crise hipotética não há plano, intenção ou política que possa abarcar de vez todas as contingências, quão longe serão suas influências e interesses. O desafio está em equilibrar-se entre arestas.

Todos esses aspectos são transpostos para uma arena política, onde se cria um espaço para a discussão teórica de um Estado Estratégico, o qual combina e alterna as personalidades de “rex” e “dux”, regente e dirigente, cujos jogos de estratégia não venham a produzir para as partes a soma zero, nem a soma constante, porém possam esforçar-se em ser positivamente variáveis com acesso de todas as partes. A ciência política desenvolveu, inclusive, ferramentas de auxílio e compreensão, como por exemplo, o roteiro lógico de negociação de Schelling (1964, 35), que inclui etapas tais quais a definição do agente, da agenda, da compensação, do ponto focal e de um compromisso crível, elementos esses próprios para uma confluência de indivíduos e a divergência de seus interesses. Os ganhos desse jogo não têm o sentido da vitória, mas sim da retribuição ao próprio sistema de valores defendido por cada uma das partes intervenientes, o que torna absolutamente ímpar a negociação de um conflito diante do espírito puramente militar.

Assim, a arquitetura do Estado Estratégico é organizada com fundamento em fenômenos estudados por autores das ciências sociais. O primeiro é compreender estratégia como um investimento em um jogo social, de sentido prático, fruto do “*habitus*”, conceito de Bourdieu (1992, 111). O segundo é a estratégia inerente à governamentalidade, fenômeno exposto por Foucault (2007, 115), que revela a gravidade do governo na sociedade. Em seguida, faço referência às análises de estratégias no domínio da “teoria dos jogos” e contra a incerteza da “assimetria da informação”. Descrevo ainda a materialidade da estratégia registrada pela História, assim como o tratamento dado pelos autores da ciência da administração, inestimável para compreensão do propósito da arquitetura de uma estratégia para o Estado. Mesmo porque verifico que a estratégia foi estudada timidamente devido às circunstâncias de uma supostamente conflituosa relação entre Estado e mercado nos países centrais onde trabalharam os autores aqui referidos. Neste capítulo, que serve de sucinta revisão da vasta literatura que cobre a temática escolhida, também trato das mais recentes tendências na compreensão da estratégia e o risco de sua retórica.

1. O jogo social e o campo econômico.

Entendo que o conceito de estratégia merece, assim como a ciência econômica, ser retratado como a hidra à qual se refere a epígrafe que abre este capítulo, que foi retirada também do primeiro parágrafo de artigo de Pierre Bourdieu (2005, 15), sobre o “campo econômico”. O autor sublinha que como a economia é produto de um campo tão diversificado, nenhuma crítica deixou de ser feita a seus próprios argumentos e suas insuficiências. O primeiro aspecto que destaco em outra de suas interpretações é o sentido prático das coisas que o autor vê e classifica como o verdadeiro princípio das estratégias (BOURDIEU, 1986, 110). Em sua sociologia das culturas, observou haver nos grupos sociais uma maestria prática da lógica ou uma imanente necessidade de um jogo, ambas presentes na formação do indivíduo desde jovem, em sociedades pré-industriais ou não, que o fazem saber que o bom jogador se incorpora efetivamente ao jogo e faz continuamente o que é preciso ser feito. Isso pressupõe um objetivo, mas também uma constante invenção, que considera a possibilidade do imprevisto (ou alternativas) para adaptação a situações

infinitamente variáveis. Com pequenas diferenças entre as palavras, a sequência deste pensamento é perfeitamente transcrita em diversas técnicas anotadas em livros-textos da ciência da administração.

A estratégia resulta de um “**jogo social particular**”. Nesta acepção, nota-se que estratégia não é uma simples escolha individual e jogo refere-se a uma atividade sob regras da qual um grupo social participa com jogadores a elas obedientes, sem que necessariamente sejam imperativas. Respeitando, porém, uma certa regularidade, os jogadores estão já equipados com o **conhecimento da necessidade** e a lógica para perceber restrições e as exigências do jogo. Aliás, jogo social é um “*locus*” de regularidades - as coisas acontecem de modo regular segundo o “*habitus*” -, uma tendência a gerar comportamentos regrados ou rituais, que são lógicos até o ponto que satisfaz a tradição. A partir daí, será preciso inventar.

Em pesquisa onde descreveu as estratégias de matrimônio, parentesco e herança como uma lógica de alianças nas culturas francesa e argelina, Bourdieu revelou a existência de um certo “sentido do jogo”, que se define como um mecanismo silencioso de combinação de regras de competição, de percurso não aleatório, em que a estratégia do indivíduo está vinculada aos interesses que movem o comportamento do conjunto de atores sociais pelo sistema de costumes ou regras, que chama de “*habitus*”.

Registrou que cada transação social resulta de uma estratégia que se torna um momento de troca simbólica e mesmo material (portanto, fruto de uma análise custo/benefício) relacionada ao posicionamento social. Com maestria, Bourdieu tratou estratégia como um elo entre a etnologia e a sociologia, partindo de suas observações sobre a natureza do conhecimento dos interesses dos atores, do saber o que é importante para esse grupo. Importa saber qual é o “jogo social” em curso. O conceito de “*habitus*” como a expressão da maneira de ser num grupo social rompe com incompatibilidade teórica da visão estruturalista e aproxima os conceitos opostos de indivíduo e sociedade.

“*Habitus*”, sentido prático e estratégia formam um esforço de objetivismo, sem regredir ao subjetivismo, facilmente explorado pelo utilitarismo. Identificou que os costumes e as maneiras esperadas de agir estão incorporadas ao complexo conceito de “*habitus*”, que é o elemento seminal de estratégias, pois representa um sistema de dispositivos ou um conjunto de valores adquiridos, acumulados e sedimentados como assim

são as sensibilidades, os gostos, as preferências, os esquemas cognitivos de crenças e comportamentos, os quais, quando socializados culturalmente pelo seu grupo, causam uma inata dependência histórica na memória dos indivíduos, que a preservam por gerações, lembra Bourdieu, e que serão explicação para diversas circunstâncias históricas que recentemente se refere por “*path dependence*”.

Acompanho a postura que descarta a ideia prevalente da estratégia como sinônimo de escolha individual, consciente e guiada pelo cálculo racional ou por motivações éticas e afetivas. Fundamental, contudo, é notar que os atores não agem sem razão, pois têm motivos para agir da forma exata como agem: “são razoáveis sem que sejam racionais”, pois, estão motivados por razões conscientes, limitados que são pelas condições sociais; por extensão, formam um ambiente que determina espontaneamente a posição dos atores sociais intervenientes em suas manifestações em relação à coisa pública – cuidando-a ou não. O chamado “sentido de jogo” leva às escolhas do melhor jogo possível, ao inevitável cálculo razoável e não racional, computados todos os recursos disponíveis, uma expressão equivalente aos “ativos estratégicos de mercado”. Não é sem motivo que a coloquialidade do vernáculo atribui ao adjetivo “estratégico” as acepções abstratas de “importante”, “necessário” ou “interessante”.

Ao Estado Estratégico é importante considerar em sua arquitetura que o interesse econômico – ao qual se reduzem tendencialmente todas as espécies de interesse – é só uma forma de “*illusio*”, ou seja, a astúcia que se adota para atingir um propósito. Todavia, é importante saber que as normas econômicas principais, que tratam de preferências e propensões, em áreas de interesse econômico (como o trabalho, investimento ou poupança) não são exógenas, isto é, dependentes de uma natureza humana, mas sim endógenas, ou seja, as normas econômicas principais dependem de uma história do “cosmo econômico” um campo científico, econômico ou espaço maior no tempo de criação dos fenômenos econômicos, onde se verificam, por exemplo, modos próprios de funcionamento das firmas, regras de concorrência ou uma maneira particular de definição de preços. Ademais, Bourdieu reconhece como inexorável a associação entre a visão calculista e a estrutura do campo econômico, a qual chama de “disposições estratégicas”, que não se tratam diferentemente.

Por isso, alerta:

“As estratégias mais conscientemente elaboradas só podem se exercer nos limites e nas direções que lhes são atribuídos pelas pressões estruturais e pelo conhecimento, desigualmente distribuído, destas pressões” (BOURDIEU, 2005, p. 28)

Detalha, então, que as estratégias dependem da estrutura e da concentração desse campo econômico, onde será determinante descobrir o formato de distribuição do comando do campo, quantos e quais os portes distintos no mercado entre as firmas e as organizações, que tipos bem ou mal sucedidos, qual a estrutura de preço - sob uma estrutura de livre concorrência ou sob um monopólio central -, entre outras características dessa estrutura. Incidirá a alguma firma ou a mais outras a referência de inovadoras, desafiadoras do mercado e possíveis líderes do setor. São ali definidas as condições de seus domínios no campo econômico com a sinalização de algum comportamento de hegemonia, transformação tecnológica e trocas com a coisa pública. Neste último aspecto, incluem-se instrumentos institucionais tais como créditos, emprego, modernidade e outras “regras do jogo” (BOURDIEU, 2005, 35).

Em última instância, recorde-se a interpretação polanyiana de que o mercado é uma construção social, uma estrutura de relações decorrente de diversas contribuições de agentes engajados que conformam as estratégias no campo econômico. Em geral, também os agentes são suportados de algum modo pelo Estado, cuja função não é exclusivamente regular, mas até mesmo construir demanda e oferta por meio de várias formas de intervenção direta ou não com evidente influência no quadro externo ao circuito do campo econômico.

Determinados, portanto, pela estrutura do seu campo científico, como, então, os agentes elaboram suas estratégias de ação? Na verdade, a explicação é que os agentes acabam por formular “esperanças razoáveis ajustadas por probabilidades objetivas”, condicionados por algum controle coletivo vindo de sua própria estrutura, seu contexto institucional. Nesse ponto interfere **a crítica, que nasce com o conhecimento**, que apresenta uma postura contrária à resignação diante da estrutura, pois, os agentes não são tão insensíveis à opinião dos outros a ponto de submeterem-se automaticamente ao comportamento recomendado. O conhecimento contagia as relações correntes e é

recompensado no campo econômico. A existência de um sistema de pressões e restrições próprios do campo econômico anula possíveis externalidades, como a “fatalidade dos fatos” ou um interesse determinado exclusivamente na perpetuação e conservação de vantagens adquiridas, o que impediria inúmeras pessoas e empresas de mudar seus perfis e estratégias de moto próprio.⁸³

2. Governamentalidade: um sistema de pensamento.

Complementam a lógica cultural dessa abordagem relacionada ao Estado, perguntas tais como quais os seus objetivos estratégicos para a sociedade e como se faz presente a relação entre meios e fins, sem que os tenham de se reduzir à frieza ou realidade do cálculo econômico? Que horizonte pretende o Estado oferecer para a sociedade que a representa? Em auxílio a tal questionamento da estratégia pública recorre-se à “governamentalidade” de Foucault (1994, 656), definida como o encontro entre as técnicas de domínio ou autocontrole exercidas sobre os indivíduos e as próprias técnicas individuais, onde o objetivo está no “eu e os outros”, sem comprometer a liberdade, mas, apesar dela, conduzir-se ou governar por ela. É também vista como um jogo ativo no espaço da liberdade para que os indivíduos se conformem eles mesmos à normatividade, numa situação aberta e reversível de relações entre as liberdades e os estados de domínio, respeitando a distribuição social por compartimentos hierárquicos e estáveis.

Governamentalidade é uma expressão que condensaria numa só palavra a racionalidade de governar, ou a “*raison gouvernementale*”, razão de Estado expressa por duas perguntas: “como se estabelecem as práticas de governar?” e “como os regimes institucionalizados têm efeito prático?”. O autor francês preocupou-se com técnicas de

⁸³ Bourdieu diz: “Cita-se, assim, frequentemente, o exemplo de Henry Ford que, depois que o seu brilhante sucesso na produção e na distribuição fez dele o produtor de automóveis mais baratos do mundo, destruiu, após a Primeira Guerra Mundial, as capacidades competitivas de sua própria empresa, demitindo quase todos os seus gerentes mais experientes e competentes, os quais estiveram na origem do sucesso de seus concorrentes”. Antes disso, cabe lembrar que, em 1914, depois de inovar com a linha de montagem, Ford decidiu pagar US\$ 5 por dia para cada empregado e reduzir de nove para oito horas a jornada de trabalho. Entretanto, decepcionado com o crescimento do sindicato, ameaçou fechar a indústria. Sua reputação foi afetada desde 1937 pela greve de quase 200 mil operários e a violência usada contra dois sindicalistas, na “batalha da passarela” (“*overpass*”). Somente em 1941, logrou-se o primeiro contrato com a “United Automobile Workers”, em condições aparentemente melhores do que as previstas. Disponível em <http://corporate.ford.com/about-ford/heritage/milestones/uaw/685-uaw>

governar os indivíduos e as condutas que os conduzam, nos diversos domínios da atividade, como a escola, o exército ou o “*atelier*”. Diante da existência de diferentes racionalidades, do “governo do eu” – volições egoístas - ao “governo dos outros”, o qual expressa o Estado e o conjunto da sociedade (ou parte dela), há um tema que escapa às questões originalmente arroladas ao tema Estado, tais como território e soberania. Ao desenvolver uma genealogia do Estado, Foucault identificou uma expressão semântica que permite pensar não ser possível estudar tecnologias do poder sem se conhecer o pensamento racional ou racionalidade política que as sustenta. Dardot e Laval (2010, 13) aproveitam este mesmo sentido prático que identifiquei em Foucault para explicar a racionalidade neoliberal como uma racionalidade governamental.

Governamentalidade insere-se consistentemente como a prática da “conduta das condutas” – ou política das políticas. Reconhece a ocorrência de circunstâncias pragmáticas, mas não se quer perder na discussão de temas como a hierarquização da estrutura burocrática, modelos de gestão e que escolas os inspiram, como se dá relação de poder interno dentro das organizações estatais, como se dá o empoderamento dos burocratas, itens sem dúvida importantes, mas cabíveis em outras esferas de análise, como a administração pública. Neste caso, a governamentalidade se manifesta encaminhamento de soluções, constituídas em programas de ação do governo e, portanto, abertas a diferentes conhecimentos que se constroem, ou ainda, às novas assertivas que entram em discussão na arena política.

Importante citar que tal entendimento de Foucault partiu dos estudos da trajetória dos governos, mencionando sua origem ocidental na Antiguidade grega, passando por “O Príncipe”, de Maquiavel e a relação entre o aleatório e a escassez de sua época, durante o mercantilismo e até o liberalismo e a emergência da população urbana no século XIX, revendo técnicas de governo em segurança e soberania. Além disso, Foucault descreveu sua interpretação como professor da disciplina “Sistemas do Pensamento” no “Collège de France”, em janeiro de 1978 (publicada apenas em 2004), época quando cresciam as vozes de uma nova abordagem da ação pública em vista da reforma do mercado (posteriormente

rotuladas equivocadamente de “neoliberais”), postas em prática concretizadas na Europa posteriormente com o thatcherismo, em 1979.⁸⁴

Originalmente, governamentalidade é o “conjunto formado por instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem o exercício dessa específica forma complexa de poder, que tem como alvo a população, como sua principal forma de conhecimento a economia política e, como sua técnica essencial, os aparelhos e meios de segurança” (FOUCAULT, 2007, 115). O autor via o Estado como uma evolução e temia o aparecimento de outros regimes e aparelhos governamentais específicos, com burocracias complexas, menores e paralelos, fazendo com que o papel do Estado voltasse à sua antiga condição restrita da soberania sobre os territórios dos estados medievais de justiça.

Por conseguinte, a compreensão do conceito de governamentalidade inspira a presente idealização de um Estado Estratégico, particularmente referido por esta pesquisa ao escolher o estudo de caso dos biocombustíveis, analisado no Brasil e EUA, visto ser resultante dos avanços da ciência da vida e do ambiente, da tecnologia da informação e da globalização dos mercados, alterando o processo de desenvolvimento econômico com consequências de foro supranacional. Acresce dessa transformação tecnológica a mudança social do aumento da população mundial, da inclusão de novas classes de consumidores, agora com fontes alternativas na qualidade de novos paradigmas tecnológicos de produção de energia. Inevitavelmente, a conjunção desses fenômenos interfere nas novas formas de administrar a coisa pública, com a notação de que, embora a governamentalidade aborde a racionalidade, eles não sustentam um modelo racional de governo.

⁸⁴ Professor do Collège de France até 1984, ano de sua morte, Michel Foucault transmitiu estes estudos às vésperas da vitória da coalizão da direita nas eleições regionais em seu país, em março de 1978, das quais resultou o cargo de primeiro-ministro a Raymon Barre. Seu programa de austeridade econômica resultou em elevados índices de desemprego. Posteriormente, a França optaria por um caminho inverso à tendência do fundamentalismo de mercado dos EUA e Reino Unido. A vitória de François Mitterrand (Partido Socialista), em 1981, foi em parte atribuída à divergência entre seus concorrentes, Jacques Chirac (Reunião pela República) e o vencedor do primeiro turno, Giscard d'Estaing (Movimento Democrático), presidente francês desde maio de 1974. Cinco anos depois, Chirac seria nomeado primeiro ministro de Mitterrand, inaugurando a “cohabitation” de tendências opostas, mas durou apenas dois anos. Para fins de compreensão da expansão do conceito monetarista, a estrutura institucional da França, sinalizada por Frank Dobbin, em estudo que a comparou aos EUA e à Grã Bretanha durante a Grande Depressão, não favoreceu a germinação do fundamentalismo de mercado até os nossos dias, exatamente como ocorre na Alemanha e Itália.

As complexas relações de poder da sociedade formam um labirinto de incógnitas que exigem soluções na forma de decisões de políticas públicas⁸⁵. Diante do quadro de alta competitividade da ciência e dos negócios, a arte de governar implica um saber construído, que vai além da prudência ou da justiça, que constitua uma “ciência de governo”, com a capacitação e o desenvolvimento das forças do Estado.

Logo, acompanho o raciocínio de Foucault que, já ao final dos anos 1970, revelou disfunções entre a visão do tomador de decisões no governo e a lógica das práticas e os seus efeitos reais. Considerou que sua análise recomenda uma percepção penetrante da realidade para localizar as linhas de fraqueza, os pontos fortes e as posições onde as instâncias do poder asseguram-se por um sistema de organização. Foucault trata, também, dos jogos estratégicos observados por Bourdieu, desta vez, nas relações de poder presentes em qualquer governo, que expressam crenças, aspirações, interesses, porém que se distinguem da situação de coerção e de domínio do Estado e das suas respectivas tecnologias de gestão.

Elo entre indivíduo e Estado, o governo é a forma deliberada do modo de agir de uma sociedade, não apenas nos termos políticos e econômicos constituídos, mas também um modo de ação calculado e considerado, de uma maneira ou outra, mas invariavelmente destinado a interferir nas possibilidades de ação de outras pessoas. Não resta outra proposta que não seja através da visibilidade das identidades individuais e coletivas examinar as diferentes formas usadas por uma subjetividade e dependência que caracterizam a agência ou agenciamento, o qual deriva de racionalidades e tecnologias de governo, que conforma expertise e um conjunto de conhecimento.

A noção de governo guarda remotamente o elemento utópico enraizado de um ideal a ser alcançado e da aspiração da aplicação de uma gestão racional das ações humanas. No entanto, a leitura crítica das práticas do governo aconselha que a inteligibilidade das práticas políticas e sociais seja percebida por meio dos textos aprovados e empregados pelos governantes, decisores e seus altos funcionários. Estão consolidados nas instituições

⁸⁵ Recente estudo do dinamarquês Bent Flyvbjerg, da Universidade de Oxford, defende uma “*realrationalität*”, com base no método aristotélico da “*phronesis*”, frequentemente traduzida para o inglês como “*prudence*” – prudência, em oposição à “*episteme*” (conhecimento científico e analítico) e também à “*techne*” (técnica), ferramentas estas que impõem às ciências sociais a difícil tarefa de emular a chamada ciência exata (“*hard science*”) e produzir explicações teóricas ou previsões. O autor esclarece que governar o Estado por prudência não pressupõe o ideal de razão, apreçoado por Hegel ou pela “Escola de Frankfurt”.

os elementos de estudo da conduta, direção e liderança, sinônimos de governo, equivalentes em bruto do que o contexto social define por “*habitus*”.

3. Pensamento estratégico e informação

O pensamento estratégico é a arte de disponibilizar um conjunto de dados testados em hipóteses de jogos a partir da matemática aplicada, com o objetivo de buscar a melhor decisão ótima possível em situações de conflitos e várias outras do comportamento econômico humano, segundo revelaram vinte anos de estudos de Neumann e Morgenstern (1944) sobre a relação com a teoria dos jogos. Jogos pressupõem algum nível superior de informação associados a alguma forma de ocultação perante os demais participantes. Efetivamente, isso se dá em situação de conflito, onde a tática e o deslocamento de recursos é determinante que sejam conduzidos de maneira reservada e secreta, como demonstra a história militar.

Entretanto, quando se busca um arranjo ou uma conciliação o que está em jogo é a credibilidade dos participantes e daí a importância de sua transparência para uma série natural de debates e esclarecimentos. Assim, se espera o esforço coordenado da pesquisa e desenvolvimento tecnológico entre a universidade, o governo e mercado para que possam juntos construir um avanço material ótimo. A revelação de informações acontece tanto por meio de sinais espontâneos de alerta, como por uma intencional procura ou rastreamento de dados, até que a informação desejada seja distribuída de forma ubíqua e que seja útil para o grupo. A teoria observa que nos jogos ocorrem “movimentos estratégicos”, ou seja, deslocamentos de relações entre seus participantes no campo das suas instituições em meio às discussões de novos quadros jurídicos e quando aparecem sinais determinantes de movimentação de recursos variados entre os participantes. Internos ou não, esses sinais são notados como formas de ameaças, promessas ou compromissos, que poderão implicar uma manipulação de dados e regras. Portanto, a fixação das regras será dependente da capacidade dos jogadores e da quantidade de informação que cada um projeta ter sob seu comando e controle.

Quando refiro-me ao nível superior de informação trato não só do intuito de produzir vantagens competitivas ou contar com elementos qualificados para uma posterior

ou contínua avaliação de desempenho. Na realidade, faço uma clara referência à “redução do risco da incerteza”, elemento escondido nesta investigação sobre Estado. Na vida pública, não acontece a alternativa disponível no mundo financeiro, o resseguro, um instrumento que transfere o risco do sinistro inicialmente atribuído a um titular para um terceiro intermediário mais capacitado, que recebe o prêmio original a um novo preço. No Estado, a relação é biunívoca: a conta do sinistro será executada nos próximos orçamentos e/ou no balanço das contas nacionais e, em princípio, todos os participantes pagarão sua parte. Assim se percebe a necessidade de consenso com relação ao conceito de aversão ao risco, tendo em conta que estratégia, em linhas gerais, traduz um plano de ações sequenciadas de longo prazo e de larga escala com elementos de proteção contra riscos.

Neste cenário o destaque é a assimetria de informação, que pode não ser observável por alguns atores intervenientes, levando-o a decisões equivocadas, com alto risco de perdas generalizadas. Como o jogo necessário por jogar deve ter soma diferente de zero e quer aportar resultado positivo, será necessário revelar a informação selecionada e de confiança. Um regime de incentivos e punições pode acompanhar e ser estabelecido para evitar a ocultação de informação, para filtrar entre os rótulos e as realidades, as próprias informações errôneas e coibir a abstenção ou a não-cooperação, por vezes empregada para imunizar-se de ameaças e compromissos.⁸⁶

Daí, o Estado Estratégico prover meios para armazenamento de informações em bancos de dados, alimentando-os continuamente, ampliando o leque de fontes de suprimento no esforço de um arquivo geral ou uma memória coletiva. No caso dos EUA, os melhores exemplos no corpo burocrático pesquisado são o Serviço do Censo dos EUA e a Agência de Informação Energética, do Departamento de Energia. A memória também é anotada nas bases de dados de fundações privadas, nas bibliotecas e organizações comunitárias, municipais e estaduais e pelas universidades por todo o país. A comunidade organiza a memória pública, processa dados e forma o pensamento coletivo. A classificação das informações permite a revelação das identidades sociais frutos de um conjunto de

⁸⁶ Exemplo: ao desenvolver o censo agrícola no país, o Serviço Nacional de Estatística Agrícola do USDA compromete-se com os produtores rurais a seguir regras de confidencialidade, que preservam a publicidade de relatórios contendo informações baseada na coleta de dados individuais. Todo o processo estará sujeito a uma auditoria, sendo previstos um prazo de prisão por 5 anos e multa de US\$ 250 mil para os agentes infratores. Vide http://www.agcensus.usda.gov/About_the_Census/Confidentiality_Pledge/index.asp

negociações espaciais, isto é, inter-reações diversas entre categorias sociais, o mercado e os representantes políticos. São as instituições que conferem identidade ao cidadão.

Na teoria dos jogos, a estratégia sempre toma em consideração as circunstâncias em função das ações de todos os jogadores que participam com um interesse ou uma finalidade qualquer anunciados. Distingue-se de imediato da palavra “tática”, expressão muito próxima da noção de “curto prazo” ou de uso em “pequena escala”. Neste sentido, as estratégias espelham escolhas dos indivíduos. Porém, a ciência política recomenda escolhas melhor elaboradas, pois poderão ocorrer conclusões em cima de eventos condicionados a uma só experiência, um só espaço ou um só tempo, quando existirão ações e reações resultantes da interação com outras partes. Finalmente, não de existir, por prudência, opções para contingências, a alternativa coloquialmente referida pela expressão “Plano B”.

Estratégia é ciência e arte a cada tempo (DIXIT e SKEATH, 1999, 223), tal qual a política. É ciência a partir da observação do comportamento humano, quando se apontam “movimentos estratégicos” expressos em compromissos, ameaças ou promessas, que precificam de alguma forma o conceito de credibilidade e invariavelmente afetam, não apenas o resultado de uma sequência de jogos, mas, sobretudo, o futuro comportamento dos jogadores que restarem em jogo. É possível mesmo que alguns deles desistam do jogo. Além da informação há o conhecimento. Nesse ponto, estratégia é arte da inclusão do contexto, um desafio certamente maior do que os dados evidentes, para gerar a máxima eficiência de resultado pelo conhecimento. Assim, o Estado Estratégico terá recursos para lidar com os riscos e, particularmente, construirá a habilidade de mitigá-lo e manipulá-lo, ou ainda, aplicar a simples experiência de conviver com risco e sobre este permanecer atento. “Nos jogos sociais, econômicos ou políticos, a gênese das novas estratégias é presumivelmente governada pela história, cultura e a experiência dos indivíduos ou instituições jogadoras; a capacidade das pessoas assimilarem e processarem informação e experimentar diferentes estratégias também tem um papel” (op. cit., 438).

O conhecimento forma o “pensamento estratégico” (DIXIT e NALEBUFF, 2008, 32), que representa mais arte do que ciência. Tanto quanto a teoria dos jogos não está completa, atualmente é visto com meio de cooperação e convencimento face ao interesse exclusivamente centralizado no indivíduo. Pensamento estratégico é a arte de interpretação e de revelar informação, de colocar-se no lugar do outro, predizendo e influenciando o este

que fará. Certamente, o consumo desse conceito é acolhido imediatamente nos meios político e empresarial como uma forma de sobrevivência à competição de candidatos e firmas concorrentes.

Ao Estado Estratégico cabe incentivar continuamente todos os indivíduos, grupos ou as partes interessadas a compor um conjunto de atores intervenientes (“*stakeholders*”), para que abram e troquem entre si informações e desenvolvam um conhecimento conjunto de um tema comum. Originalmente escrito na época da extrema competição e destinado a superar adversários sabendo que eles fazem o mesmo. A teoria ajuda a recordar que as estratégias (e porque não incluir aqui a sua ausência) surgem efetivamente de uma variedade de decisões aparecem de um “jogo” onde não há informação perfeita, na grande maioria das vezes.⁸⁷

É uma descoberta que coincide com conclusões práticas, aspecto esse de implicações muito sérias estudadas também pelo economista Joseph Stiglitz, recentemente divulgadas, quando desenhou , com base no relacionamento entre bancos e clientes, um modelo de equilíbrio para um novo paradigma para a economia monetária, onde a assimetria de informação inerente à relação credor-devedor, compromete o crédito e o crescimento econômico (STIGLITZ, GREENWALD, 2004,10).⁸⁸

Estima-se, então, que um Estado Estratégico possa ser visto como um jogo que não pode desconsiderar ou ser indiferente a desvios na execução de suas ações e programas,

⁸⁷ Schelling lembra que como se trata do processo imperfeito de decisão, quando se convive regularmente com a ameaça de se exercer represálias ou até o risco de precipitar um conflito armado, persiste sempre a ideia de que algumas das mais importantes decisões do governo são adotadas por um processo que não é completamente predizível. Ainda que algum governo sereno e dotado de dirigentes justos e responsáveis – e acrescento, ainda que o espaço territorial não seja o de um país, onde as dimensões são pequenas, podendo ser uma área metropolitana ou uma zona rural – o processo de decisão pode não estar plenamente “sob controle”. Os atos podem nem ser inteiramente deliberados, mas poderão causar consequências involuntárias, quando não se tem “a priori” a exatidão dos resultados e seus cálculos, por falhas na descontinuidade da comunicação, por reações ao abuso de autoridade e, o mais provável, por erro humano. Num passo adiante a essas ideias sobre compromisso e movimentos estratégicos em favor da desobstrução de informação, de Schelling, foi dado por seu colega de Nobel de Economia de 2005, Robert Aumann, que desenvolveu o conceito de “conhecimento comum” para a teoria dos jogos, embora sua ausência seja o caso mais comum (sic). Tem-se, assim, um processo que passa da ocultação para a revelação e interpretação de informações, ciclo que requer estratégias próprias para cada um dessas etapas ou passos (como, o que e porque ocultar, revelar, interpretar, etc.), pois os participantes, diante da incerteza, circulam num espaço de especulação, custoso e lento, à procura de uma melhor informação.

mas que exige reconhecê-los tempestivamente e corrigir as políticas públicas específicas, buscando com eficácia enfrentar as demais externalidades, que escapam às variáveis e agentes do mercado. Devido à pluralidade de participantes é possível que as ações adotadas não estejam de acordo com os interesses de alguns indivíduos que compõem o jogo que se forma no Estado Estratégico. O resultado ótimo não é automático, tampouco racionalmente satisfeito ou realizado, pois o convívio social vive o impacto da lógica da ação coletiva de uma realidade onde se espera que um dos participantes imponha seus interesses contrariando os demais, valendo-se do esforço dos outros, sem esperança de atingir o princípio do equilíbrio de Nash, o qual estabeleceria a satisfação de todos os pleitos individual de cada um dos jogadores (OLSON,1999, 14).

4. Racionalidade limitada e campos de ação estratégica

Neste trabalho de interdisciplinaridade há espaço para uma breve nota sobre o significativo diálogo entre a psicologia e a ciência política a respeito das escolhas racionais dos indivíduos em regimes políticos pluralistas. As análises comportamentais ajudam a entender que nem sempre o peso da razão prevalece nas decisões devido às evidências de uma racionalidade limitada (*“bounded rationality”*), um pressuposto cognitivo caracterizado sucintamente pelo desencontro entre a intencionalidade do tomador de decisões e o seu ambiente organizacional: “intencionalmente racional, mas a isso limitada” (SIMON apud BLOCK, 1990, 25). Por outro lado, existirá privação de informação, competências e tempo para se agir com uma racionalidade perfeita. Na governança corporativa, somam-se, ainda, outras condicionantes, tais como, o oportunismo, idiosincrasias, falta de recursos e de reflexão, aprofundamento e compreensão das questões, todos esses comportamentos frequentes que acabam por acolher uma opção aceitável ou satisfatória e abrir mão da opção desejável e ótima.

Enquanto arte da governança pública, a estratégia implica dominar o arcabouço institucional e o contexto do conhecimento, o que resulta em ação política dos atores composta por demandas que podem servir de estímulos positivos ou não, contrários aos interesses dos indivíduos, mas que atuam e restringem a tomada de uma decisão e suas consequências. Durante a implantação da decisão, convém ter avaliada a conveniência dos

ajustes incrementais ou os riscos de descontinuidade de ações. Daí a importância de se conhecer o modelo organizacional, pois as suas particularidades relacionadas à rotina, aos hábitos e à limitada atenção para com horizontes e as identidades da organização interferem fortemente no comportamento objetivo dos indivíduos, que poderá resultar num desempenho não-ótimo, comprometendo a decisão.

Uma adaptação pode ser necessária a distúrbios imprevistos por erros e omissões nas leis, contratos e regras, e, sobretudo, pela primeira lição sobre organizações: conhecer os “atores humanos” em termos reais (SIMON apud WILLIAMSON, 2002, 174). Por isso, é frequente, no serviço público, o sentido de contenção do alcance das ações lógicas, ainda que racionais, reduzidas à restrição dos chamados “orçamentos incrementais”, os quais se propõem de imediato a mitigar incertezas. Logo, observa-se nas licitações no Brasil que o estado da arte cede ao menor custo, pois é a escolha confortável em detrimento do mérito da adequada repartição equitativa ou usufruto de benefícios, adiando inovações e mudanças, que também o critério incremental não atende. Contudo, seria possível pensar em soluções onde aquele equilíbrio artificial poderia ser substituído por uma estratégica escolha de prioridades como decisões, via mecanismos de ajustes radicais que polarizam com a simplicidade do incrementalismo. Ao servir de pesos da racionalidade limitada, hábitos e rotinas podem ser desestimuladores à maximização de resultados. Impedem experiências progressistas e inovadoras, cujo preço opta-se por não pagar.

Assim, a psicologia da predição analisou a natureza dos indivíduos empoderados como tomadores de decisão – um extrato especial de pessoas, burocracia ou não. Estes limitam-se à razoabilidade, segundo Simon (1985, 295). As escolhas finais tendem a excluir o conjunto dos aspectos arrolados pela decisão e reduzir o debate aos mais pontos relevantes e administráveis –outro claro sinal de racionalidade limitada. Desprezam diagnósticos complexos em troca de um conjunto preliminar de atributos e alternativas. Preferem não exercitar um cálculo complexo, pois os decisores têm poder para manipular dados e restringir suas escolhas às perspectivas de ganho ou perda. Dessa forma, contraria o axioma racional da invariância uma vez que são marcados por um enquadramento cognitivo. Ainda mais grave é a ação repetida das decisões de indivíduos perpetuados no cargo de decisor, que completam um quadro afetivo e conservador dos valores em vigor, que rechaçam mudanças e transformações. Nesses casos, os indivíduos têm a propensão de

deixar as decisões importantes para a sua instituição, uma instância de consenso e coletiva, enquanto ocupam seu tempo com detalhes privados.

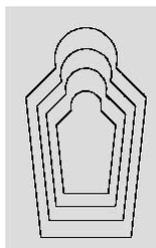
Já a sociologia de mercado observou uma estratégia, que se transformou em “ideologia” dominante, que influenciou o “Estado Empreendedor” alterou profundamente a economia mundial a partir da década de 1980, marcada pela forte recessão econômica, com a taxa de juros da moeda norte-americana em inéditos 21,5% a.a., em junho de 1982. Tal circunstância ocasionou uma mudança radical na gestão das grandes corporações. Em todos os países, as firmas adotaram a estratégia da maximização do retorno sobre o preço da ação (“*maximizing shareholder value*”) para justificar a manutenção de seus negócios materialmente compensadores diante do custo de oportunidade dos investimentos em títulos públicos (FLIGSTEIN, 2007, 399).⁸⁹

A chamada estratégia de atenção ao “*stakeholder*”, que persiste depois da crise de 2007/2009, provocou radicais processos de reestruturação de ativos das grandes corporações, já abaladas pela cara tecnologia da informação, imediatamente transformada em ferramenta de corte de custos. Seguiram-se repercussões nas relações de trabalho mediante arranjos de demissão voluntária, alterações nos compromissos com fundos de pensão e a suspensão de direitos de estabilidade no emprego. Os bancos de investimento criaram negócios de fusões e aquisições. Terceirizaram-se segmentos operacionais inteiros no setor de serviços para afetar os resultados dos balanços. Esse ponto de variação redividiu o trabalho mundialmente. Velozmente foi socialmente construída uma nova arena de indivíduos com diferentes dotes para competição, jovens firmas, cursos universitários, novas pastas nos governos. Necessitados de uma ação estratégica social, reagiram, também, famílias, grupos étnicos, cadeias de valor e sistemas públicos com anseios face à ação do outro em formas cooperativas e competitivas para gerar uma complexa teia de “campos de ação estratégica” (FLIGSTEIN, 2008, 4).

⁸⁹ Desde então, notabilizou-se a figura do analista financeiro certificado (“*chartered financial analyst - CFA*”), contratados por bancos de investimento, os quais assumiram a vigilância do mercado com recomendações ou “quase ordens” para compra, venda ou de retenção em carteira. O futuro das empresas passou a ser traduzido pela expectativa implícita nos preços das ações, montada por modelos universais de desconto à vista de fluxos de caixa de longo prazo. O caso clássico de sua influência foi a sinalização para venda, após um ano de sucessiva queda à metade do preço, das ações da Enron, em 2001, emitida pelo relatório “*All stressed up, no way to go*”, de Daniel Scotto, do BNP Paribas. Sobre a estratégia aqui tratada, a obra referencial de administração financeira é “Gerando Valor para o Acionista”, do economista norte-americano Alfred Rappaport, Northwestern University, Evanston (Illinois, EUA).

Em busca de uma teoria social amparado pela compreensão do conceito de “*embeddedness*” que caracteriza sua arquitetura dos mercados, seguindo a tradição polanyiana, relata recentemente formas de ação endêmicas da estrutura geral da sociedade contemporânea que prefere chamar de “*strategic action fields*”. Coincidentemente, os autores também escolhem a perspectiva de Bourdieu sobre “*habitus*”, campo científico e capital social, mais a “*structuration*” de Giddens para explicar a emergência, dinâmica, estabilidade, evolução e a estabilidade desses grupos. (FLIGSTEIN, McADAM, 2011, 2). O mercado é um exemplo de “campo de ação estratégica”: é um espaço onde as firmas estão incrustadas entre si, assim como ilustra a FIGURA 3, uma série das bonecas aninhadas umas a outras (“*matryoshka*”), símbolo de fertilidade no folclore artístico russo. Elas idealizam departamentos de uma firma ou suas distintas divisões - pesquisa, desenvolvimento, vendas, finanças, etc. – que encaixam-se com os de outras firmas em busca de recursos para uma firma maior; por sua vez, a firma maior encaixa-se sucessivamente em instituições financeiras ou inclui fornecedores, reguladores, etc. Sucessivamente, o “campo de ação estratégica” incumbe-se de outra série de encaixes em outros campos. Tais encaixes apontam uma “ação estratégica” coletiva com um número de campos impossível de ser estimado. Importam a capacitação social dos atores de um dado “campo” e os fatores que os aproximam, pois, hão de criar “mundos estáveis” com suas dimensões cognitivas de empatia e comunicação intersubjetivas. Transcenderão as capacidades originais e os interesses individuais de cada membro sob uma mobilização multiplicada a ponto de abarcar outros grupos necessários.

FIGURA 3
“*Matryoshka*”



Fonte: Google Images (Imagem anônima) acessada em 05/05/2011

Portanto, os “campos de ação estratégica” apresentam **dois objetivos** característicos de sua formação. O **primeiro** é evitar o “espaço desorganizado”, onde tudo fica em aberto e todos expostos, denotando evidente aversão ao risco com o objetivo de especificar os problemas que se quer solucionar: quais objetivos, que meios para atingi-los, quais relações entre os grupos devem existir, quem pode ser ator e quais as suas bases. Tem-se em conta que um campo estável gera relações estáveis entre membros, com oportunidades e recompensas sob regras usadas para controlar os grupos do “campo de ação estratégica”. O **segundo** objetivo é a busca de um consenso entre os participantes por “ações estáveis”, um conjunto de relações com menor instabilidade, com variações menos intensas, menos ameaças e riscos, sem o descontrole da individualidade e o não reconhecimento dos demais partícipes e a nulidade de quaisquer parcerias.

Entretanto, o “campo de ação estratégica” reconhece a possibilidade de soluções diferenciadas e, ainda, as variáveis culturais e o conhecimento regional ou local. Isto exige: a) uma distinção de papéis principais e secundários; b) considerar diferenças de portes entre as organizações; c) promover interesses e vantagens anteriormente existentes; e, d) formar grupos de referência modelares e organizados com recursos materiais e políticos para um apropriado comportamento de campo. O “campo” será resultado das motivações a respeito de como os membros pensam construir, manter e rever os conceitos de controle, como uma fórmula de governança. Suas instituições de controle devem estar de acordo com a miríade de estruturas, consistência da composição e princípios de uma identidade coletiva, com duas formas de controle, a saber: se se preferir contar com um ambiente de competição, então, dar-se-á por meio da coerção, que elaborará uma cuidada hierarquia organizada de poderes válidos dentro do campo; se, ao contrário, o propósito do grupo for a cooperação, o controle virá de algum tipo de aliança e coalizão política. Nos dois casos, há limites nítidos e ocultos, respectivamente. Posteriormente, Fligstein e MacAdam (2011, 4) aprofundam questões afetas aos processos dos “campos de ação estratégica” com foco em onde, quem e o quê tratam. Primeiramente, entendem que se está em arenas compostas por atores diferenciados entre si, os quais competem por vantagens, são mais subjetivos do que objetivos, o que faz uma grande diferença em relação ao pensamento clássico do consenso. Identificaram a ocorrência de quatro aspectos do significado que o conceito de “campos de ação estratégica” leva a entender da existência de:

1. Entendimento difuso sobre o que acontece e qual “o sentido do jogo”. Poderia se esperar um consenso do grupo, mas está limitado ao território do campo, onde acontece a legitimada e real divisão do espólio.
2. Diferenças de poderes dos atores no mesmo campo, entre “titulares” (dominadores, “*incumbents*”) e “suplentes” (desafiadores, “*challengers*”), com posições mutuamente conhecidas, assim como seus aliados, adversários e concorrentes.
3. Entendimento culturalmente compartilhado de regras de movimentação no campo no sentido da interação, ao invés do intuitivo “sentido de jogo”, de Bourdieu. Os atores sabem quais táticas são possíveis, legítimas e interpretáveis para cada papel no campo.
4. Interpretações variadas entre atores daquilo que os outros fazem. Seu olhar sobre os outros será sua única perspectiva de onde e em que situação se encontra o outro ator, assim como, também as reações de cada um dependerão de suas próprias percepções.

O pensamento institucionalista gira em torno de uma realidade considerada certa (“*taken for grantedness*”), que se reproduz entre os atores rotineiramente pelo compartilhamento de iguais percepções e oportunidades ou ameaças, que agem em termos onde qualquer mudança é rara e nunca intencional. Ao contrário, o consenso é substituído por conflito e mudanças na visão instigadora de Fligstein e McAdam (2011,3). Há uma constante corrida de natureza competitiva entre os agentes mais e menos poderosos, a qual os leva a permanentes ajustes, possíveis mudanças e à fragmentação de poderes, permanecendo espaços de tempos abertos para balanços e compensações. Observam o tônus do campo, ou seja, se inclinado à conciliação, os conflitos serão minorizados e as posições dos atores se reproduzem. Porém, quanto mais desequilibrado o modo e equalizado o poder relativo dos atores, maior o incentivo à corrida entre eles. Todos os significados do campo podem romper-se, inclusive sua finalidade, as posições dos atores do grupo, as regras e como se dá o entendimento dos atores e uma nova ordem pode redefinir as posições dos atores, regras do jogo e as finalidades do “campo de ação estratégica”. Importará, então, entender de onde vem a nova ordem, como poderá ser contestada e

continuamente alterada. Espera-se que o “campo de ação estratégica” sirva de contenção dos atores, tanto quanto são as ameaças à ordem de uma ação coletiva estratégica.

5. Perspectivas da História

A acepção de estratégia está impregnada da prática corporativa contemporânea, alimentada por uma grande oferta aclamada pelas escolas de negócios no país e exterior, lideradas pelo MIT e Harvard.⁹⁰ Contudo, não raro nas livrarias dos EUA tais obras são localizadas entre obras de ciência política e de história, com grande variedade de títulos relativos à estratégia militar passando pelos clássicos “*O Príncipe*”, de Maquiavel, e “*Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*”, de Samuel P. Huntington.⁹¹ Muitos outros tratam de teorias de guerra, decisão e poder, a construção dos novos Estados, alianças hipotéticas entre China e União Europeia contra os EUA, a multipolarização de potências até o fenômeno do terrorismo.

A trajetória histórica dos EUA há dois séculos é marcada por contínuos envolvimento em conflitos intercontinentais mediante um único aparato bélico e geopolítico que levou o país à hegemonia econômica e militar mundial. A “*grand strategy*”, foi reforçada com a “Guerra Fria”, entre 1945 e 1990, constituindo-se no estudo da atividade militar coordenada com política externa, que analisa soluções diplomáticas de

⁹⁰ Uma consulta ao sistema norte-americano JSTOR, de artigos de jornais científicos, indicou mais de 800 mil textos associados às expressões “*strategy*” e “*strategic*”. No entanto, observou-se que, ao combinar-se em sua página de busca as palavras “*strategy*” ou “*strategic*” alternadamente com “*state*”, “*government*”, “*society*”, “*public*” e “*political*”, foram disponibilizados cerca de 365 mil artigos. Esse resultado foi maior do que ao combinarem-se as expressões “*economic*”, “*business*”, “*corporate*”, “*management*” e “*product*”, resultaram cerca de 260 mil artigos e com os termos “*war*”, “*military*”, “*naval*”, “*defense*” e “*security*” e “*grand strategy*”, as citações não superaram 170 mil itens. Consulta realizada em 15/02/2011 em <http://www.jstor.org/>

⁹¹ A propósito, Huntington escreveu o primeiro estudo acadêmico de relações civis e militares dos EUA e criou um novo campo de investigação científica com o livro “*The Soldier and the State*”. Trinta anos depois, seu trabalho mais influente foi “*Political Order in Changing Societies*”, onde abordou a história militar, a filosofia política, o “*American policymaking*” e a interpretação dos problemas nacionais em perspectiva comparada. Uma resenha sobre sua obra feita por Robert Putnam relata “uma das mais memoráveis imagens da ciência política dos EUA, quando Huntington contrastou a “berrante, multicolorida e cansativamente monótona” cidade de Highland Falls (80 km ao norte da ilha de Manhattan, no estado de Nova York) e a “serenidade ordenada” da vizinha Academia Militar de West Point, “um pouco de Esparta em meio à Babilônia”. (PUTNAM, R. “Samuel P. Huntington: An Appreciation”, in “P.S.”, American Political Science Association, vol. 19, n. 4, Autumn, 1986).

alianças e as “políticas de Estado”, como as ações de retaguarda, defesa e segurança de territórios com interesses econômicos e políticos expoentes e internacionais.

Segundo o glossário da OTAN (2008, 2-M-5), “estratégia militar é o componente da estratégia nacional ou multinacional que trata como o poder militar deve ser desenvolvido e aplicado no interesse do país ou do grupo de países”.⁹² Para a mais perversa das estratégias adversárias, a mesma fonte define o terrorismo como sendo “o uso ilegal ou a ameaça do uso de força ou violência contra indivíduos ou a propriedade numa tentativa de coerção ou intimidação a governos ou sociedades para se atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos”. Nessa linha, o antiterrorismo ou contraterrorismo é “o conjunto de medidas defensivas e preventivas tomadas para reduzir a vulnerabilidade ao terrorismo das forças, indivíduos e dos bens, medidas que compreendem a proteção e dissuasão que visam evitar ataques ou reduzir suas consequências”. De forma concisa, alinham-se três elementos:

1) **Tática**: conjunto de técnicas para emprego de forças em formas de engajamento (conquista de um sítio, ocupação de um território, alcance de um alvo);

2) **Operação**: uso desses engajamentos em paralelo ou em sequência, com maiores finalidades, conhecido como “planejamento de campanha”; e,

3) **Estratégia militar**: harmonia das operações com o plano político⁹³.

É consenso classificá-la como a harmonização das operações de tática, deslocamento e emprego de forças e de recursos materiais e humanos, com o objetivo específico de conquista de um alvo. Age em sintonia com um plano de campanha e, quando sob maior abrangência, incorpora a coordenação de toda política de Estado com ferramentas econômicas e diplomáticas para fortalecimento de um poder em bases nacionais ou em coalizão com outros países. A estratégia militar levanta debates em torno da legalidade, moralidade, tecnologia, condições climáticas e geografia

⁹² No documento da OTAN, ainda que não conste o correspondente à palavra “tática”, há quatro acepções para as expressões “*deployment*” ou “*déploiement*”, que são: 1) no uso naval, a mudança de uma abordagem de cruzamento ou disposição de contato para uma disposição para batalha; 2) o movimento de forças dentro de áreas de operações; 3) o posicionamento de forças em formação de batalha; e, 4) a realocização (“*redéploiement*”) de forças para áreas de operações desejadas.

⁹³ Verbete “Strategy” in Encyclopaedia Britannica Online, 2011. Consulta em 06/01/2011 da página na internet <<http://www.britannica.com;Ebchecked;topic/568259/strategy>

Conforme destacou na abertura de seu depoimento o ex-ministro Eliezer Batista da Silva (vide Apêndice 1), a palavra estratégia remete-nos à antiguidade grega, onde o “*strátegos*” era o general comandante de um exército de homens; o conjunto de “*strategoí*” eram eleitos para reunir a autoridade de ordem política e garantia de suprimentos para os militares, essência da palavra estratégia.⁹⁴ A conquista mediterrânea por Roma ilustra-nos a ideia da estratégia está incrustada às instituições políticas, como método de negociação de alianças com inimigos da região invadida assegurando proteção. Foram construídas relações de clientelismo sob a ameaça de uma implacável determinação de aniquilar resistências potenciais, como a destruição completa de Cartago.⁹⁵ Na Ásia, a estratégia nos campos de batalha levou à racionalidade do sistema decimal, à cavalaria ligeira separada dos carros pesados, que passaram a ser movidos por camelos, técnicas adotadas pelos muçulmanos no século VII, estendidas até as hordas mongóis do século XIII, herdeiros de séculos de tradições de mobilidade e disciplina em artilharia na China.⁹⁶

Para entender a relação entre Estado e guerra, o sociólogo norte-americano Charles Tilly (EVANS et al., 1985, 169) contribuiu com artigo onde traça uma analogia entre as técnicas do crime organizado e a experiência europeia do que chama de fazer guerras (“*war making*”) e fazer política (“*state making*”). “A guerra faz o Estado”, mas, também, os Estados fazem a guerra, e, assim, Tilly define como “atividades do Estado” atos tais como a eliminação e a neutralização de rivais e dos rivais de seus aliados, dentro ou fora de seus

⁹⁴ Segundo narra Tucídides em “A História da Guerra do Peloponeso” (404 A.C.), os discursos dos líderes de coalizões, Péricles de Atenas e Arquidamo II de Esparta, persuadiam seus ouvintes a acompanhar cursos de como empregar forças e aproveitar-se dos prontos fracos do outro: o progresso democrático de Atenas e a cautela escravagista de Esparta. Em suma, as estratégias giravam em torno de duas opções: derrubar o inimigo ou exauri-lo. Esta última acabou por prevalecer pela diferença das estruturas políticas das cidades, caindo o regime democrático de Atenas em favor dos tiranos. Por outro lado, o historiador Heródoto refere-se a Alexandre, o Grande, o pupilo de Aristóteles que expandiu a influência helênica até a Índia aprimorando táticas de defesa, posicionamento, emboscadas, recursos como a falange de lanceiros e as “*ippikoi*”, as cavalarias de exploração e cobertura.

⁹⁵ A civilização romana desenvolveu artefatos de guerra e tecnologias da engenharia de estradas e de minas. Aprimoraram técnicas de pilhagem com circunvalações e baluartes em fortificações e núcleos urbanos, construções os cercos militares (poliorcética). Na biografia de Catão, senador, censor e combatente das Guerras Púnicas, o historiador grego Plutarco reporta sua frase “De resto penso que Cartago deva ser destruída” (“*Ceterum censeo delendam esse Carthaginem*”).

⁹⁶ As ciências da metalurgia, matemática e química contribuiriam desde morteiros a canhões leves. No século XVI e XVII, ações de liderança política causaram a unificação do Japão. Na mesma época chegaram ao fim os conflitos internos entre estados na China, com a consequente consolidação de poderes centrais pela dinastia Qing, cuja estratégia instituiu o policiamento de preservação do comando imperial até o século XIX.

territórios, impostas por forças militares. Cita a extorsão pela troca de “proteção”, como um outro meio para exercer as funções de autoridade. Extorsão é entendida como uma “estratégia de venda”, sobre a qual os Estados criaram monopólios de força e estabeleceram direitos de propriedade, que agem como tributos. Com o avanço dos processos tecnológicos, estes superam as antigas rendas de proteção. Em decorrência dessas múltiplas escolhas estratégicas tem-se um Estado aparelhado.

Tilly relembra que a competição entre os Estados europeus pelo domínio dos territórios, inclusive suas possessões no ultramar, foi alimentada pela tensão das alianças entre as casas reais e fomentada pela cisão da Igreja de Roma. Ela conformou o sentido de “estratégia de Estado” que hoje se conhece. “Razão de Estado” é a sutileza da atitude estratégica “*Double edges*”, ou seja, a do uso dos dois lados da lâmina na França de Richelieu, que tanto perseguiu protestantes em seu território, como defendeu simultaneamente uma política externa adversária às católicas Áustria e Espanha, durante a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648). O sociólogo esclarece que “todo o Estado que fraqueje no esforço de guerra possivelmente desaparece”.

Apesar da autoridade presencial dos generais em batalha, a história sugere que as decisões preliminares eram tomadas coletivamente em conselhos de guerra, haja vista a incerteza de valores de difícil previsibilidade, reação moral das tropas, condições climáticas e recursos humanos. Com o surgimento das Escolas Militares no século XVIII, uma tendência científica e reformadora levou ao estudo formal de trigonometria e engenharia, reunião de regras em manuais de artilharia, princípios e leis que culminaram no livro “*Essai générale de tactique*”, escrito pelo francês Jacques-Antoine-Hyppolite, porém, publicado em Londres em 1772. A diversificação de armamentos tornou a guerra uma profissão aplicada e intelectualidade acentuada a partir da Revolução Francesa. A invenção do semáforo (telégrafo ótico) reviu a arte da força militar no “mundo da nova ordem” que se resumia ao “cálculo de massa, velocidade e tempo”, conforme registrou o diplomata francês Chateaubriand.⁹⁷ Marcado pelo iluminismo e a experiência das guerras napoleônicas entre

⁹⁷ “*Les fortunes militaires n'ont commencé que sous l'empire. (N.d.A. édition de 1826)], la nourriture abondante, le tumulte, les dangers de la vie militaire, les femmes, le vin, et sa gaieté native, lui font oublier qu'il a été conduit là malgré lui; il devient un héros. Ainsi la persécution d'un côté et les récompenses de l'autre créent par enchantement des armées. (...) Voilà bien les rudiments d'une force militaire; mais il fallait l'organiser. Un comité, dont on a dit que les talents ne pouvaient être surpassés que par les crimes, s'occupe à lier ces corps déjoints. Et ne croyez pas que les tactiques anciennes des César et des Turenne soient*

os anos de 1792 e 1815, o general prussiano Clausewitz, enfatizou a imprecisão das condições de uma guerra - onde o erro e a incerteza são normas sob a neblina da pólvora, o “*fog of war*”. Sua obra clássica “Sobre a Guerra”, escrita a partir de 1816 e publicada apenas em 1832, um ano após sua morte, interpretou a guerra como um instrumento político para “a continuidade da política por meios distintos”. Afirmava que a estratégia é fruto do uso racional da guerra pelo governo, da capacidade de criação dos militares e do ânimo e determinação do povo, parcialmente controlado pelo Estado. Não obstante sua irascibilidade, a guerra tem origem na racionalidade diplomática. Diferenciava os conceitos de tática – “enquanto a teoria relativa à utilização das forças armadas na ação bélica” – de estratégia que é a “atividade que consiste em coordenar entre si os diferentes choques bélicos, em função da guerra”.⁹⁸

Durante a derrubada do poder tsarista, entre 1905 e 1907, Lênin entendia que tática e estratégia tinham o mesmo sentido da “conduta política, isto é, o caráter, a orientação e os procedimentos de atuação” do partido.⁹⁹ Lênin reconheceu os conselhos de Clausewitz para recuar para o interior do país quando for evidente a insuficiência de recursos. HARNECKER, 2003, 131). Em setembro de 1917, admitiu também a ingenuidade do erro

recherchées: non. Tout doit être nouveau dans ce monde d'une ordonnance nouvelle. Il ne s'agit plus de sauver la vie d'un homme et de ne livrer bataille que quand la perte peut être au moins réciproque ; l'art se réduit à un calcul de masse, de vitesse et de temps. Les armées se précipitent en nombre double ou triple pour les masses : les soldats et l'artillerie voyagent en poste de Nice à Lille, quant aux vitesses ; et les temps sont toujours uns et généraux dans les attaques. On perdra dix mille hommes pour prendre ce bourg ; on sera obligé de l'attaquer vingt fois [A Sparte, lorsqu'un premier combat avait été désavantageux, le général était obligé d'en livrer un autre. (Xénophon, Hist. de Grèce.) (...)] C'est au milieu des airs que les ingénieurs vont étudier les parties faibles des armées et assurer la victoire en dépit du secret et du génie. Le télégraphe fait voler les ordres, la terre cède son salpêtre, et la France vomit ses innombrables legions.” CHATEAUBRIAND, François-René; “Essai historique, politique et moral sur les révolutions anciennes et modernes, avec les notes inédites d'un exemplaire confidentiel”, Bibliothèque Nationale de France, Acamédia, pág. 22, <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb37304291h>

⁹⁸ Segundo o dicionário Merriam-Webster, a palavra “*strategy*” chegou ao inglês através da expressão francesa ‘*estratégie*’. Em 1810, foi incorporada ao vocabulário inglês. Em português, o vocábulo é introduzido em 1836, segundo Houaiss. Aproveito para citar o permanente interesse pelo tema que associa “defesa, segurança e diplomacia”, em particular dos leitores do semanário britânico “The Economist”, que decidiu lançar, em meio a esta investigação, o “*blog*” “Clausewitz”, em 08/02/2011, em homenagem a Carl Philip Gottlieb von Clausewitz.

⁹⁹ Quase cinquenta anos depois da publicação do “Manifesto Comunista” (1848), Engels considerava o partido uma tática de êxito, posto que “jamais perde de vista o grande objetivo, preserva os socialistas contra desilusões a que estão sujeitos, infalivelmente, os outros partidos que tomam uma simples etapa como meta final do movimento”.

tático do decreto do monopólio estatal da publicidade privada, como se o inimigo capitalista fosse disputar mercado com o poder estatal (HARNECKER, 2003, 56).

Atribui-se uma parte da inspiração sobre poder de Bonaparte às anotações pessoais em pé de página de uma edição d’“O Príncipe” e às leituras pragmáticas, otimistas e estimuladoras de “A Arte da Guerra”, obra escrita durante a “Era dos Reinos Combatentes” pelo chinês Su Tzu (ou Sunzi, século V a.C.). O trabalho incentiva a ideia daquele estrategista com mais oportunidades de controlar seu destino. No século XX, os conselhos de Su Tzu sobre explorar as oportunidades e pontos fracos do inimigo e evitar as forças adversárias através da desorientação teriam méritos reconhecidos por seu conterrâneo Mao Tsé-Tung. Aquela obra compõe ainda hoje a lista de leituras do programa de educação profissional de primeiros-sargentos do **Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil** e, também, dos sargentos e majores do “**U.S. Marine Corps**”¹⁰⁰, sendo que estes adicionam Clausewitz à sua relação, como leitura obrigatória.¹⁰¹

Tais autores ainda aparecem associados à discussão sobre a importância da liderança ou da visão pessoal dos administradores de empresas. Entretanto, reproduz uma

¹⁰⁰ As experiências norte-americanas em conflitos contra a Espanha em Cuba e nas Filipinas no século XIX, favoreceram novas teorias estratégicas, desenvolvidas nos EUA por Alfred T. Mahan¹⁰⁰, sobre a importância das forças navais. Seguidas de uma parcial vitória tática russa e uma vitória final estratégica japonesa da batalha naval em Port Arthur (1904), posteriormente, a derrota alemã nos confrontos navais da Jutlândia (1916), foram eventos marcados pela introdução da energia a vapor como força motora de cruzadores e couraçados e armamentos subaquáticos como minas, torpedos e submarinos, em substituição aos navios de linha a velas.

¹⁰¹ Segundo informou em 15/03/2011, o Departamento de Pesquisa e Doutrina do Comando-Geral do CFN da Marinha do Brasil, disponibiliza desde 2008 um Programa de Leitura Profissional, com resenhas obrigatórias para oficiais, destinado ao “desenvolvimento da criatividade, do conhecimento da história militar e, principalmente, da capacidade de liderança do Fuzileiro Naval”. Para 2011, foi divulgada a seguinte mensagem para a corporação: “*Programa de Leitura Profissional do Corpo de Fuzileiros Navais – Ressalte-se a importância deste programa para o desenvolvimento profissional de todos os Fuzileiros Navais. Relembro que os Oficiais poderão ser convidados para participar de eventos acadêmicos sobre temas relacionados à bibliografia do Programa, ministrar palestras nos cursos e estágios do Sistema de Ensino Naval e elaborar resenhas para eventual publicação nos periódicos do CFN. Quanto aos Praças, embora não tenham que, formalmente, certificar o atendimento ao Programa, resalto que os livros listados no Programa serão incluídos nas bibliografias básicas dos diversos concursos de admissão aos cursos de carreira, bem como, dos currículos dos próprios cursos, respeitados os níveis relativos às diferentes graduações*”. Por sua vez, nos EUA, todo o corpo de “marines”, segundo sua página na internet,¹⁰¹ é convidado “a ler e a discutir ativamente” uma relação que comporta Tucídides (“Guerra do Peloponeso”) e Tolstoi (“Guerra e Paz”), e nomes recentes como Henry Kissinger (“Diplomacy”), autor este com passado acadêmico em Harvard, porém também sargento do corpo de contra-inteligência e, depois, cargos como assessor de segurança nacional e Secretário de Estado nas Administrações Nixon e Ford (1969/1977). <http://www.marines.mil/news/messages/Pages/2005/MARINE%20CORPS%20PROFESSIONAL%20READING%20PROGRAM.aspx> consultada em 05/01/2011.

citação do texto chinês, originalmente selecionada para os cursos de Harvard, a qual distingue num jogo de palavras os conceitos de “tática” e de “estratégia”, como se vê no verso seguinte:

“Todos os homens podem ver a tática pela qual eu conquisto, mas o que ninguém pode ver é a estratégia de onde a grande vitória evolui”
(Hamel e Prahalad, in “Strategic Intent”, Harvard Business School Press, 1989)

Durante os períodos de totalitarismo e colonialismo ocorreram conflitos organizados pela coordenação das armas do exército e artilharia aérea, arsenais de mísseis de longo alcance, que renovaram os efetivos com mulheres e promoveram ataques indiscriminados às populações civis. Os dois blocos de influência política entre os vencedores da II Guerra Mundial, EUA e URSS, aceleraram em trinta anos a estratégia de acirrar a corrida nuclear e espacial, sendo a última instância contida por alianças e a demarcação de zonas desmilitarizadas.¹⁰² Terminado o socialismo real, o paradigma clássico da estratégia militar, apoiado na homogeneidade de forças, transformou-se em “estratégia da dissuasão”, uma vez que o acesso a armamentos antibalísticos e nucleares intercontinentais não conhece mais fronteiras, propiciando a generalização de grupos armados desvinculados de Estados.

Por outro lado, a globalização nas vertentes econômica e cultural, exposta através dos meios de comunicação, dá visibilidade aos movimentos de estratégia militar para segurança interna. Por serem tímidos os passos de multipolarização na governança mundial, os tempos do poder conquistado da China imperial estão de volta. Assim, ainda vale a implacável ordem de Catão: destruir o inimigo. No entanto, a academia identifica as culturas da prontidão e do compromisso próprias do meio militar frente à imprevisibilidade do inimigo e à alta velocidade das variáveis. Na defesa do Estado, urge resiliência frente à incerteza, sobreviver e ser bem sucedido em novas condições de disputas. Tais princípios mais ou menos acentuados são passíveis de transposição para a moderna conceituação de governança, que se trata em capítulo próprio. Ainda que retirados de um ambiente

¹⁰² O embargo dos EUA a Cuba, em vigor desde 1962, e Panmunjom, fronteira estabelecida na península coreana em 1953, são os últimos vestígios da Guerra Fria. Ainda considerada um risco em potencial, até o armistício da guerra da Coreia um décimo da população dos dois países foi dizimada entre os anos de 1951 e 1953.

projetado de alto risco de confronto frontal, representam, em conjunto, pré-disposições para um comportamento cooperativo. Useem (2010,87) sintetizou para Harvard quatro lições sobre a longa experiência militar de liderança para ser replicada no mundo corporativo:

- 1) formar elos com pessoas, sobretudo para enfrentar tempos difíceis;
- 2) preparar-se para tomar decisões tempestivamente;
- 3) concentrar-se na missão-alvo; e,
- 4) transmitir ao grupo objetivos claros, a chamada “intenção estratégica”.

Em situações extremadas de negociação sob pressão, onde se esperam ações rápidas e a demarcação de um firme posicionamento, a experiência acumulada opta por sugerir evitar-se atitudes impulsivas, reconduzindo o processo para um ritmo mais lento de negociação de modo a refazer um diálogo construtivo sob outras perspectivas, conscientes da inevitabilidade da conclusão do processo. Ultimamente, observa-se terem prevalecido recomendações para adoção de comportamentos de cooperação para fomentar o espírito de liderança, como negociar com membros, compartilhar motivações e soluções, persuadir pela legitimidade, construir confiança e evitar riscos de exposição. Sustento que tal fórmula, transmitida a executivos em cursos de “MBA”, seja passível de execução em processos de construção de políticas públicas.

6. Competitividade

Com o crescimento da economia norte-americana no pós-guerra, a conceitualização de uma perspectiva estratégica para as empresas revestiu-se de um processo analítico e de construção de ideias, as quais surgem a partir da observação de situações, fatos e evidências dos sistemas operacionais e do mercado, para ser seguida de um exame de expectativas de solução de um problema identificado por parte dos responsáveis da firma. No receituário clássico de Porter, tal conflito ou disfunção é submetido a uma série analítica de eleição de critérios, de coleta de dados para avaliação, mais uma lista de alternativas possíveis, seu ordenamento por otimização e um plano de ação para implementação e controle.

A neurociência cognitiva ensina que a criação de ideias deriva da memória inteligente que utiliza peças familiares mas separadas do conhecimento, as quais combinam simultaneamente análise e intuição, mesmo quando no uso de uma fórmula matemática, e

que se valem na verdade de dois elementos, aprendizado e lembrança, novidade que superou o antigo modelo da metade analítica da esquerda do cérebro e o lado direito criativo. “Estratégia” está popularizada e associada indefectivelmente ao comportamento de comando dos executivos financeiros e gênios do marketing da era pós-industrial. Seu “bom uso” explicou com eloquência eventos ímpares, desde a introdução de inéditos bens de consumo, que formou novas preferências e hábitos, até os aumentos da oferta de serviços e dos movimentos de vendas de mercadorias diversificadas, muitos desses causados por empresas igualmente nascentes. Já o “mau uso” da estratégia serviu para reunir estudos de casos de erros de abordagem e estrondosos fracassos de projetos de grandes corporações industriais, devido à inadequação, indiferença ou incompreensão das forças do mercado, personalizadas entre clientes e concorrentes. Na proposição de um Estado Estratégico, convém, então, rever os fundamentos dos autores clássicos da ciência da administração.

“Estratégia é a determinação de objetivos básicos de longo prazo de uma empresa e a adoção das ações adequadas e a alocação de recursos para atingir esses objetivos”. (A.Chandler, “Strategy and Structure”, 1962)

Entre os temas fundamentais de estratégia corporativa (RUMELT et al., 1994, 9), a primeira definição que se apurou de gestão empresarial estratégica foi apoiada na história da indústria nos EUA por Alfred Chandler, em 1962. Para um trabalho de analogia com o modelo de Estado Estratégico interessa entender que aquele autor separou áreas de atenção destinadas a administrar atividades e recursos – o ritmo operacional, enquanto estratégia, tem um sentido próprio. Chandler sustentava que a importância da responsabilidade da execução da estratégia sugeria o mais alto nível de tomada de decisão da empresa. Essa ideia foi ampliada para transferir a função aos Conselhos de Administração, cujo destaque do corpo executivo surgiu há quase cem anos, após a Grande Depressão. No presente, a tendência mais recente é contar com um alto executivo exclusivo, o “*Chief Strategy Officer*”, cargo que implica uma divisão de papéis significativa com o presidente ou o principal diretor executivo (“*Chief Executive Officer - CEO*”), da mesma forma como, na década anterior, se instituiu o principal diretor financeiro (“*Chief Financial Officer - CFO*”), responsável pela relação com os investidores e “*stakeholders*”. Isto porque a natureza da estratégia foi alterada para ser um processo contínuo em organizações de um

desenho estrutural robusto¹⁰³. Uma vez que a ponte construída pela “teoria dos jogos” incluiu o conceito de estratégia no mundo corporativo, uma nova realidade corporativa transmite seu significado para outras áreas do conhecimento.

No desenvolvimento de uma teoria de estratégia, Igor Ansoff partiu, em 1965, da matemática aplicada à elasticidade e plasticidade, empiricamente construídas no mundo industrial. Definiu o conceito distendido de estratégia no cenário organizacional e comportamental com vistas à expansão e crescimento econômico observando dois fatos. Primeiro, a firma precisa uma direção e um foco em busca da criação de novas oportunidades. Segundo, a vantagem da firma está em buscar caminhos com forte potencial sinérgico, ou seja, um retorno combinado de recursos em que a soma das partes é referida como “2+2=5”. Naquela altura, contava-se com dois entendimentos sobre estratégia. A “estratégia pura” era vista como uma série específica de movimentos de uma firma, como o desenvolvimento de uma linha de produtos para mercados claramente definidos. Por outro lado, a palavra estratégia adjetivada como “maior” (“*grand*”) ou “mista” (“*mixed*”) era interpretada como uma simples regra de decisão de ordem estatística, voltada para decidir qual estratégia “pura” ou “escolha” a firma deve selecionar num determinado evento. Ansoff comentava um aspecto desapercibido: as chamadas “decisões estratégicas” seriam mais apropriadamente qualificadas como “empresariais”, no sentido que se quer fazer encontrar a firma com o seu ambiente, enquanto a “estratégia em si” teria o sentido das “regras para decisão sob condições de parcial ignorância”. Esse ponto é altamente relevante para o conceito de Estado Estratégico aqui sustentado. A organização funcional das diversas áreas de uma organização (as divisões de pesquisa, produção, finanças e vendas) deve ter “forte interface com o ambiente externo”, onde enfrenta frequentemente condições de “parcial ignorância”, que exigem “estratégias específicas para cada área” (ANSOFF, 1965, 121). Mais uma lição a ser lembrada pela esfera pública.

O que é estratégia? Quem respondeu com a autoridade de quarenta anos de carreira acadêmica dedicada à Harvard Business School foi Kenneth Andrews. Diferenciou a “business strategy” (o negócio, a relação produto/mercado) da “corporate strategy”

¹⁰³ Dados constantes de “survey” entre cem executivos selecionados promovidos pela consultoria Accenture. BREENE, T., NUNES, P.; SHILL, W. “Rise of the Chief Strategy Officer” in “Outlook: The Journal of High-Performance Business”, ACCENTURE 2008, nr. 1., acessível em <http://www.accenture.com>

(estratégia empresarial), esta uma acepção bem mais abrangente, pois inclui “objetivos outros não-financeiros” e mesmo termos éticos e humanos da organização. A leitura de Andrews antecipa noções sobre funções de governança coletiva ao sublinhar que estratégia é um processo de organização e “mais do que o conceito magistral de uma única mente”. Em suma, há uma estratégia própria do fato gerador do lucro e uma segunda estratégia exclusiva do corpo institucional de quem o produz (ANDREWS, 1980, 18-162).

Estratégia é essencialmente um padrão consolidado, uma forma exemplar, um modelo de decisão que entende ser crucial a interdependência das finalidades, das políticas e da ação organizada, potencializadas pela respectiva oportunidade de se identificar novas vantagens competitivas. Serão, a seu ver, “a unidade, a coerência e a consistência interna das decisões estratégicas” que definirão a posição da organização ou empresa. O inter-relacionamento do conjunto de objetivos e políticas cristaliza a realidade ainda sem forma do ambiente externo para que se transforme num conjunto de problemas que uma organização pode dominar e solucionar. Finalmente, Andrews alerta sobre o relacionamento entre a ação e a finalidade:

“Em resumo, o que você está fazendo não tem sentido, a menos que diga ou indique para quem está fazendo: a qualidade da ação administrativa e o crédito de motivação que se gera não pode ser avaliado sem se conhecer sua relação com a finalidade.” (Andrews, 1980)¹⁰⁴

Autores da administração nos EUA abordaram o “modelo do planejamento” (Mintzberg, 1973, 1985), a “gestão sistemática” (Ansoff, 1983) ou o “modelo clássico” (Whittington, 1993), onde a empresa é um ator unitário e sua perspectiva é unicamente linear. Depois de distinguir a estratégia intencional daquela realizada, entendendo, que ao longo do tempo, estratégia é um padrão de decisões formuladas – “decisão é um compromisso para ação, normalmente um compromisso de recursos” (MINTZBERG, 1978), um conjunto de “5Ps” tornou-se a versão multifacetada para definir o conceito de estratégia (MINTZBERG, 1987). Mais tarde, Mintzberg (1995) ainda esclareceu que

¹⁰⁴ Texto original em “What’s strategy?”: “What you are doing, in short, is never meaningful unless you can say or imply what you are doing it for: the quality of administrative action and the motivation lending it power cannot be appraised without knowing its relationship to purpose”.

planejamento estratégico não é sinônimo de pensamento estratégico. Estratégia não é apenas “administração estratégica” e “planejamento estratégico”. A submissão ao “planejamento estratégico”, que acabou no varejo da vida burocrática, foi estendida a todas as espécies de atividades, sistematizando comportamentos, anulando possíveis estratégias, quando este serve simplesmente para indicar objetivos divididos em etapas, ainda correndo o risco da falácia da predição, pois terão que ser capazes de prever discontinuidades.

Uma interpretação dez anos mais recente foi construída a partir dos experimentos com a burocracia britânica durante o thatcherismo, articulada por Osborne e Plastrik (1997) com o uso, também cinco vezes, da consoante “C”. Tais autores consideram os sistemas públicos organismos que nascem com um código de instruções (um DNA), crescem, mudam com o tempo e morrem conforme o ambiente. O QUADRO 4 reúne as duas versões, onde a contraposição de conceitos sugere a complementaridade de ações voltadas para objetivos e finalidades. Ao fim, estratégia é “uma montagem razoavelmente coerente de atores, ferramentas, técnicas e vários desenhos de processos de produção de fatos e procedimentos incorporados num processo de aprendizado situado onde a estratégia é vista como uma combinação do que é pretendido, emergente e, por fim, realizado”(MINTZBERG et al., 1994).

QUADRO 4
TIPOLOGIAS DE ESTRATÉGIA
CORPORATIVA E PÚBLICA

5 Ps (Mintzberg)	5 Cs (Osborne et Plastrik)
Plano	Clareza de Propósito (“ <i>Core Strategies</i> ”)
Propósito (“ <i>Ploy</i> ”)	Consequências na Gestão de Incentivos
Padrão	Clientela/Cidadão (Transparência e Qualidade)
Posicionamento	Controle do Poder e Organizacional
Perspectiva	Cultura e Comportamento

Fonte: Mintzberg, Henry; “The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy” (1987); Osborne & Plastrik (1997) “Chapter 1: The five C’s: Changing Government’s DNA

7. **Intenção estratégica e dinâmica de rede**

Descrentes das míticas lideranças no mundo empresarial e apreciadores da eficiente e intensa comunicação dos formigueiros, Prahalad e Hamel desenvolveram o conceito de fronteira estratégica, como a “intenção estratégica” (1985) e a “competência essencial” (1990). Após estudar os casos das firmas japonesas Canon e Honda, que, entre vinte a trinta anos, assumiram, um inesperado caráter de ubiquidade, verificaram não ter sido mera coincidência a forte queda da competitividade no Ocidente diante da “*performance*” dos países orientais. Com o florescimento do estudo de estratégia nos EUA o que se privilegiou foi atentar à administração de conflitos entre a alocação de recursos e o aproveitamento de oportunidades; além disso, as firmas concentraram-se em examinar a hierarquia clássica de objetivos-estratégicas-táticas, ainda que válidos para se garantir a consistência das organizações.¹⁰⁵

A explicação para essa realidade de perda de mercado estava no habitual planejamento estratégico calculado com dados da realidade de então, em base a recursos existentes dos seus concorrentes de então, que a seu tempo eram vistos como os únicos capazes de erodir as margens de lucro e a participação de mercado. Uma nota importante diz que o planejamento estratégico revela mais os problemas atuais do que aqueles futuros. Outra nota de destaque é que as novas vantagens competitivas são construídas por quem não tem os mesmos recursos no estado presente. Não têm nada a perder. A obsessão de vencer em todos os níveis e lutar pela liderança global ao longo do tempo é o que os autores chamam de “intuito estratégico”. O objetivo é antecipar o futuro para o presente e saber o que se vai fazer diferente no futuro mais próximo do intuito estratégico. Certamente, com vistas a mapear os cenários existentes e conhecer a própria realidade da empresa, os gestores contam com um trabalho de campo que são as modernas técnicas organizacionais, como repartir a empresa em “unidades estratégicas de negócios”; segmentar o mercado-alvo conforme o risco e o perfil dos clientes; atender os clientes numa “cadeia de valor”;

¹⁰⁵ “Think back. In 1970, few Japanese companies possessed the resource base, manufacturing volume, or technical prowess of U.S. and European industry leaders (...) The lesson is clear: assessing the current tactical advantages of known competitors will not help you understand the resolution, stamina, and inventiveness of potential competitors.(...)” HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. “Strategic Intent”, Harvard Business Review Classics, may,1989, (Reimpressão 2010).

promover um mapeamento das mais bem sucedidas práticas comerciais executadas pelos melhores do mercado (“*benchmarking*”); remover barreiras institucionais internas; ou, procurar estudar etapas de maturidade e satisfação do mercado.

O objetivo é criar um novo espaço único e fora do mapa, não mais um nicho de mercado dentro do quadro atual.¹⁰⁶ As estratégias criativas que desafiam o conhecimento convencional acabam por ficar de fora dos rituais de planejamento, da regularidade do crescimento incremental, dos territórios já visitados. Aposta-se no ímpeto do desconhecido e do estranho. “Intenção estratégica” é desincentivar a cautela e os objetivos conservadores, que não contêm a pressão e o entusiasmo da inovação, frequentemente impulsionados pela influência do pensamento de curto prazo do setor financeiro. Prahalad e Hamel entenderam estratégia como um campo de estudo e reviram os paradigmas tradicionais diante da transformação do meio competitivo como a desregulamentação, a horizontalização dos complexos industriais, as fusões e aquisições, a preocupação ambiental, descontinuidade tecnológica e a concorrência global, que caracterizam o setor sucroenergético.

Ao tentar enxergar o invisível, sem desprezar a realidade atual, uma “intenção estratégica” contribui para a ruptura da estratégia monolítica da firma por um comportamento organizado. A “intenção estratégica” integra os esforços dos atores participantes do processo. Mais do que retórica, pode ser uma ferramenta que leve à coerência entre as múltiplas intenções dentro da organização, sobre as quais Andrews alertava nos anos 1970. A “teoria dos jogos” é criticada como dinâmica, pois concentra sequencialmente um número conhecido de variáveis, quando a sociedade e o mercado não são estáticos e seus avanços exigem dinâmicas de estratégia próprias. No mundo real, enfrenta-se uma pluralidade de atores com distintos portes e que não podem ser equivocadamente vistos como homogêneos, em princípio, como mostram os grupos de pressão estudados no Brasil e EUA. Mas, também a favor da “teoria dos jogos” é a sua aspiração a um equilíbrio do jogo, sem contar com os resultados do mais provável desequilíbrio das partes.

¹⁰⁶ Países como Coréia do Sul e China passaram a ser os principais parceiros fornecedores de produtos industrializados para consumidores dos EUA e da União Europeia, reflexo da estratégia de suas empresas em relação ao mercado global, como explicou Porter. Com a intenção da autosuficiência alimentar, o Brasil passou a protagonista mundial do segmento, deslocando tradicionais produtores como Austrália e Argentina.

No mercado do tipo oligopolístico, por exemplo, observou-se que curiosamente as estratégias das empresas tendem a ser semelhantes, sem que resultem necessariamente de um arranjo intrafirmas, pois as decisões de ordem estritamente racional não prevalecem, como se viu na crise financeira de 2008/2009, segundo Robertson e Caldert (2009, 87). Isso ajuda a entender que a decisão estratégica não é isolada, mas conectada por uma rede de interações entre indivíduos e suas estruturas.

A dinâmica estratégica poderá vir a desdobrar-se através de combinações de seus atores com uma rede social de atores ou com modelos econômicos pode somar vantagens competitivas às organizações e firmas. Pode, também, levar os atores participantes de uma rede social a superar o relacionamento convencional formando um empreendedorismo mútuo ou cooperativismo intersetorial. A análise das redes sociais passou a ser uma importante ferramenta para a compreensão da informalidade das conexões entre indivíduos e organizações. Nas redes os atores assumem formas múltiplas e criam laços entre si, de modo a clarear a paisagem da competitividade, desde os casos dos “clusters”, aglomerações de empresas , círculos acadêmicos seletivos da informática até o sucesso de produtividade da Toyota. Combinar atores com modelos econômicos é um meio de quantificar a dinâmica da estratégia, que ao final toma a forma de um “valor agregado”.

CAPÍTULO III – Quadro Institucional no Brasil

“Visão de Longo Prazo: Um país democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos”. (Brasil, Plano Plurianual 2008/2011, p.10)

A julgar pelo documento em epígrafe, marco oficial sobre o futuro brasileiro, o desenvolvimento sustentável encontrará seu curso em um horizonte de tempo indeterminado e esperançosamente condicionado ao alcance de objetivos utópicos: o fim de iniquidades e a valorização da diversidade. Tal disposição não antecipa a sua discussão prática, como é o propósito da estrutura de um plano, mas apenas transfere dúvidas e a responsabilidade para as futuras gerações brasileiras. Mais grave, não são contabilizados os efeitos nocivos sobre a saúde pública decorrentes de doenças causadas hoje pelo convívio com lixo orgânico, resíduos sólidos e poluentes de fontes fixas e veiculares nas metrópoles brasileiras – uma temática espasmódica, que expõe toda a fragilidade urbana do país. É igualmente prejudicial, desta feita para a sanidade coletiva, a ausência de uma realidade que reflita o conhecimento humano contemporâneo.

O avanço tecnológico manifestar-se-ia através de práticas ausentes do cotidiano brasileiro, tal como a eficiência energética, planejamento urbano com prevenção de desastres naturais, alternativas ao transporte individual, severa fiscalização do processamento de alimentos, reciclagem de bens de consumo, gestão equilibrada da água, incentivo a edifícios inteligentes, projetos de espaços, estacionamentos e vias públicas que estimulem o espírito científico e uma estratégia de comportamento comunitário – uma temática vanguardista, mas em nada utópica. Todavia, em matéria de energia renovável, parece descartada a curva de aprendizagem do etanol desenvolvida no Brasil, restando claro o desconhecimento do conceito de horizontalidade social aportado pelo desenvolvimento sustentável, com reais vantagens de transformação sobre demandas sócio-econômicas possíveis serem executadas e, sobretudo, com um alto grau de segurança.

De acordo com as previsões anunciadas em novembro de 2011 pela Agência Internacional de Energia, é preciso mudar o rumo rapidamente. A média de preço do petróleo vai continuar alta até 2035, próxima de US\$ 120/barril (Fevereiro de 2012), uma vez que a produção está 10% abaixo da necessidade mundial¹⁰⁷. Um total de US\$ 38 trilhões é estimado a título de investimentos em infraestruturas energéticas em todo mundo, dos quais 51% serão destinados a petróleo e gás natural, enquanto os biocombustíveis terão tão-somente 1%, aportes restritos à União Europeia, EUA e Brasil. As energias renováveis não hidrelétricas passarão de uma participação de 3%, em 2009, para 15%, em 2015, liderados pela China e União Europeia. Porém, as fontes fósseis deverão permanecer dominantes na matriz energética mundial de longo prazo.

Convencidos do inequívoco sucesso das explorações em águas profundas da costa brasileira, em busca da auto-suficiência do petróleo na década de 1980, que transformaram a Petrobrás numa das maiores companhias nacionais do mundo¹⁰⁸, os atores públicos parecem mesmerizados com o advento do complexo do Pré-sal, o que sugere uma pauta de ações, recursos e pesquisa oficial privilegiados.¹⁰⁹ A magnitude de seu investimento impõe

¹⁰⁷ Algumas observações sobre o relatório são importantes. A começar pela ironia da citação do comico Irwin Corey “se não mudarmos já de direção, vamos acabar aonde estamos indo”. Em seguida, alerta que não se pode adiar ações para enfrentar a mudança climática se quisermos limitar a dois graus centígrados o aumento médio da temperatura global a um preço razoável. No que toca à oferta, alerta-se para o risco de alta antecipada ao preço de US\$ 150/barril, caso até 2015 haja uma eventual queda de 30% dos investimentos necessários de US\$ 100 bilhões/ano no Oriente Médio. Também o Brasil, com outros três países, é citado como tendo uma taxa de crescimento do consumo de energia a um ritmo ainda mais rápido do que a China. A seguir ao Iraque e Arábia Saudita, o Brasil encabeçou a lista de maiores aumentos na produção de petróleo. O fornecimento de biocombustíveis irá triplicar e será sustentado por US\$ 1,4 bilhão de subsídios.

¹⁰⁸ A Petrobrás foi considerada a 3ª. maior do segmento de energia do mundo em 2010 e a 5ª em 2011, quando o valor de mercado de seu capital foi estimado em US\$ 156,3 bilhões. O Plano de Negócios inclui US\$ 127,5 bilhões em exploração e produção. Entre as companhias nacionais, foi superada apenas pela Petrochina (US\$ 276,6 bilhões). À frente no mundo estão a ExxonMobil, a RD Shell e Chevron. Imediatamente atrás da Petrobrás, estão BP, Gazprom, Total, Sinopec e ConocoPhillips. Na América Latina, foram relacionadas entre as 50 maiores a Ecopetrol (Colômbia, US\$ 88 bilhões) e OGX (Brasil, US\$23,6 bilhões), sem que sejam conhecidos dados para a PDVSA (Venezuela), que, estima-se, teria ativos da ordem de US\$ 62,2 bilhões em 2005. Fonte: Petrobrás, ANP

¹⁰⁹ Quanto à dimensão do pré-sal, segundo a empresa, a área junto ao litoral de 5 estados, localizada nas Bacias de Santos, Campos e Espírito Santo, está cerca de 340 km distante da costa. Estima-se que só o bloco exploratório Tupi acumule entre 5 a 8 bilhões de barris (70% da produção diária) numa faixa de cerca de 800 km de comprimento e 200 km de largura, na profundidade de 7.000 metros. Tupi representa 50% das reservas do país de 15 bilhões de barris. O bloco Júpiter teria 6,5 bilhões e Iara 3 a 4 bilhões. O bloco Pão de Açúcar poderia ser maior do que Tupi. O óleo da Bacia de Santos tem características de alta qualidade e maior valor de mercado (baixa densidade, acidez e teor de enxofre). Segundo a ANP, após dez licitações, existem 39 concessionárias nacionais e 40 estrangeiras de blocos exploratórios e em desenvolvimento. O Plano de

a contratação de serviços e equipamentos de perfuração de alta qualidade e preço, o que requer uma sincera avaliação preliminar da capacidade de suprimento pela indústria nacional, daí o temor de um esforço concentrado nesse projeto. Ao se desprezar conscientemente os resultados pragmáticos de ganhos de competitividade originados pelo avanço tecnológico esvazia-se em termos materiais o discurso de inclusão com compromissos de qualidade do meio ambiente, promoção da renda e melhoria do bem-estar social. Investimentos em inovação praticados em diversos países não podem ser adiados no Brasil, sob pena de conviver-se com tecnologias ultrapassadas. O apelo anotado nesta pesquisa junto a acadêmicos e outros atores é no sentido de que a equação é complexa, mas a pré-condição neste século pós-industrial é não haver espaço para contentar-se com a segunda melhor escolha. Mas, tudo parece ainda longe dos primeiros lugares, como mostram as diretrizes oficiais do país que se analisam a seguir.

1. Planos

“Não tem nenhuma estratégia. É preciso voltar no tempo. Os impérios espanhol e português eram mercantilistas e, como dizia o Weber, patrimonialistas. A Rússia também é muito patrimonialista, tem sempre o governo na frente. Quem é Colbert? Colbert é um patrimonialista, o Estado metendo o bico em tudo. Então, se criou o burocrata, que é uma figura incrível. A sua melhor definição é a do sujeito que, ao se lhe apresentar uma solução, ele apresenta cinco problemas. Aqui o sujeito tem o prazer de impedir o outro de fazer alguma coisa, sem analisar nada não, vai logo na arrogância sustentada – Roberto Campos chamava isso de “*arrog-nância*”, que a ignorância com arrogância.” (Eliezer Batista da Silva, depoimento em Rio de Janeiro, 19/08/2010)

À exceção do fortalecimento da democracia e da cidadania, todas as demais sete prioridades da estratégia de desenvolvimento escolhidas pelos atores públicos responsáveis pelo Plano Plurianual (PPA), para o quadriênio 2008/2011, enfatizaram a realização de aspirações utilitaristas, no sentido original da maximização do bem-estar do conjunto das pessoas. Cercadas da sinergia entre a segurança física e a econômica, que busca cobrir uma lacuna não atendida no século passado, as prioridades do PPA foram assim

Negócios da Petrobrás prevê investimentos de US\$ 4,6 bilhões em pesquisa e desenvolvimento, uma parcela correspondente a 40% da carteira. Comparado aos biocombustíveis, o segmento irá receber um volume de US\$ 4,1 bilhões. Fonte: Petrobras.

individualizadas: políticas públicas para o crescimento econômico com promoção da distribuição de renda; elevação da qualidade de educação; aumento da produtividade e competitividade; expansão do mercado de consumo de massa; melhoria da infraestrutura, em particular nas regiões metropolitanas; redução de desigualdades regionais; e, por fim, a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável. As prioridades e diretrizes apresentadas no Plano Plurianual 2008/2011 (PPA) propõem levar o Brasil na direção daquela “visão de longo prazo”, que originalmente foi redigida pela Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), que abre este capítulo. O descrédito quanto à capacidade de se planejar, nesse nível da administração, é forte, segundo a entrevista n. 4 (APÊNDICE 4)

Preliminarmente, importa conhecer o contexto e os sujeitos que executaram a agenda aqui discutida, iniciada em 2004 sob os auspícios do “Plano Brasil”, matriz dos três “megaobjetivos” estipulados pela “Orientação Estratégica de Governo (OEG)”, fundamento documental do primeiro mandato Lula: inclusão social; geração de renda; promoção da cidadania. Seguiu-se aos trabalhos da OEG a elaboração de uma agenda de autoria do “Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social” (CDES), órgão assessor da Presidência da República, criado pela Lei 10.683, de 28/05/2003. Sujeito a quatro reuniões plenárias anuais, o CDES passou a ser área de competência da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, a partir do Decreto 7.465, de 25/04/2011, que lhe atribuiu a função de coordenação.¹¹⁰

¹¹⁰ O atual formato da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República foi definido pela Lei 11.754, de 23/07/2008. Originalmente, a Lei 8.028, de 12/04/90, extinguiu o Serviço Nacional de Informações (SNI), que foi reduzido a Departamento de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), criada pelo Decreto 96.814, de 28/09/1988, como Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (SADEN). O tratamento da informação estratégica militar passou à competência da Agência Brasileira de Informação (ABIN). Com enfoque em temas da diplomacia, como a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada em 2000, a SAE foi transformada em Ministério Extraordinário para Projetos Especiais, ampliando seu escopo, segundo o Decreto 2.923, de 01/01/1999. Extinto logo a seguir, foi incorporado ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Dentro da estrutura da Presidência da República, o Núcleo de Assuntos Estratégicos foi finalmente recuperado pela Lei 11.204, de 2005, para identificar os desafios, potenciais e oportunidades de temas estratégicos de interesse nacional, além de elaborar uma proposta de planejamento de longo prazo para o Brasil. Em 2007, incorporou o IPEA, antes órgão do Ministério do Planejamento. Em sua posse como ministro, em 18/06/2007, o cientista político Roberto Mangabeira Unger dirigiu-se ao Presidente da República assim: “No Brasil, além de idéia clara a respeito do futuro, falta somente confiança em nossa própria originalidade coletiva. A tarefa para a qual o senhor me convocou é de ajudar a engajar todos os setores do governo e da sociedade na definição do rumo nacional e apontar as implicações desse rumo para ações presentes do governo e da sociedade. Não se aprende essa

Visto de forma crítica, o maior órgão que integra a Presidência da República, por força de lei, o CDES é uma figura de excesso da modernidade na estrutura de poderes constitucionais da federação. A propósito, os artigos 87 a 90 da Constituição de 1988 preveem para o Executivo a existência de dois órgãos superiores de consulta e natureza política: o Conselho da República e um Conselho de Defesa Nacional. Todavia, o CDES é um órgão característico de participação social estabelecido nos moldes de uma negociação coletiva característica da relação patronal-sindical, porém, ampliada para uma dimensão de uma convenção, menos uma assembleia, tal onde a superabundância de referências individuais se cruza a título de um coletivo nacional, mas com o propósito de contribuir legitimadamente uma pauta comum com o governo, ainda que vaga. Parece absolutamente inadequado o uso da palavra “Agenda”, que etimologicamente se refere a uma ação em andamento, o tempo gerúndio do verbo latino “agere”, que significa “agir”, cujo sujeito principal é o Estado, sentido esse que permeia o presente trabalho.

O CDES simboliza o atual momento de inflexão da sociedade brasileira. Tende a representar indubitavelmente um avanço em termos de participação social, com algum efeito pragmático, embora se perceba o viés de parcerias tradicionais e recentes conquistas, ao invés da busca ideal da pluralidade, que exige naturalmente uma maior maturidade e segurança no exercício do poder. O CDES é o meio que atores privados e públicos, escolhidos entre dirigentes, sindicalistas e até alguns poucos acadêmicos, entre outros, encontram para afinar a equivalência dos timbres de seus interesses sem necessariamente implicar em trocas particulares entre si. Divulgado como “instrumento para o fortalecimento da democracia”, o CDES atende a dois objetivos claros e suportados por uma relação de confiança na seleção dos indivíduos: por um lado, os “conselheiros da sociedade civil” contam com um canal pragmático, qualificado, central e contínuo de comunicação periódica e garantia de contato com o primeiro escalão da República; por outro, os “conselheiros do governo” servem-se de um catalisador de contribuições, atualizações, críticas, esclarecimentos e busca de apoio político junto às redes dos múltiplos

estratégia nacional em livros, não se deduz de doutrinas. Tem de pautar-se por um Brasil que já deu certo por centenas e milhares de inovações empreendedoras e sociais que se multiplicam desconhecidas no País.”

setores do País, à parte das frentes na Câmara, no Senado e nos Estados. Contrastivamente, o CDES é esse não-lugar, quase um quotidiano anônimo, segundo o conceito de Augé.¹¹¹

Ali se reúnem 80 conselheiros da sociedade civil (número original, ampliado para 85, em 2011), indivíduos que compartilham com os titulares de 12 ministérios (ampliados para 17, em 2011), mais o presidente do Banco Central, cujo “status” de ministro de Estado foi conferido em 2004 (posteriormente confirmado pelo Supremo Tribunal Federal, que julgou duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade).¹¹² Ao falar-se de plano, conforme bem observa Szmrecsányi (1978, 8-37), lembrando seus inspiradores Polanyi e Myrdal, é forçoso sublinhar que a idéia do planejamento não surgiu nas economias centralmente planificadas, mas sim do advento do capitalismo monopolista e a inevitável intervenção racional do Estado no domínio econômico. Não estava restrito à forma de leis e

¹¹¹ Refiro-me ao antropólogo francês Marc Augé, para quem os não-lugares são característicos da superabundância de eventos, organizados em espaços amplos de onde cada indivíduo interpreta as informações do jeito que lhe aprouver, sem baseá-las em algum sentido coletivo. Seguem-se duas definições: “*Par lieu et non-lieu nous désignons, rappelons-le, à la foi des espaces réels et le rapport que leurs utilisateurs entretiennent avec ces espaces. Le lieu se définira comme ‘identitaire’ (au sens ou un certain nombre d’individus peuvent s’y reconnaître et se définir à travers lui), ‘relationnel’ (en ce sens qu’un certain nombre d’individus, les mêmes, peuvent y lire la relation qui les unit les uns aux autres) et ‘historique’ (en ce sens que les occupants du lieu peuvent y trouver les traces diverses d’une implantation ancienne, le signe d’une filiation). Ainsi Le lieu est triplement symbolique (au sens où le symbole établit une relation de complémentarité entre deux êtres ou deux réalités): il symbolise le rapport de chacun de ces occupants à lui-même, aux autres occupants et à leur histoire commune. Un espace où ni l’identité, ni la relation, ni l’histoire ne sont symbolisées se définira comme un non-lieu, mais cette définition, là encore, peut s’appliquer à un espace empirique précis ou à la représentation qu’ont de ce espace ceux qui s’y trouvent. Ce qui est un lieu pour certains peut être un non-lieu pour d’autres et inversement. Un aéroport, par exemple, n’a pas le meme statut aux yeux du passage qui le traverse et aux yeux de celui qui y travaille tous les jours. La multiplication des non-lieux, au sens empirique, est pourtant caractéristique du monde contemporain. Les espaces de la circulation (autoroutes, voies aériennes), de la consommation (grandes surfaces) et de la communication (telephones, fax, televisions, réseaux cables) s’étendent aujourd’hui sur la terre entiere: espaces où le statut de consommateur ou de passage solitaire passé par une relation contractuelle avec la société” La situation de surmodernité est ainsi caractérisée par um “triple excès”. Le premier serait l’excès événementiel, autrement dit l’excès d’information qui nous donne légitimement le sentiment d’une acceleration de l’histoire. L’excès d’images correspond au second trait (...) a savoir la planétarisation des enjeux ou, si l’on veut, le retrécissement de l’espace: dans mon petit écran, tous les jours, tous les sports du monde entiere. Le troisième trait caractéristique est ‘un excès d’individualisation, lié à l’affaïsement des cosmologies collectives’”. BESSIS, Raphaël. Dialogue avec Marc Augé: Autour d’une anthropologie de la mondialisation” Paris. L’Harmattan, 2004.*

¹¹² Segundo a composição de 2011, entre os possíveis conselheiros, envolvidos diretamente com o tema biocombustíveis e energias renováveis, estão relacionados os presidentes do Sindicato dos Produtores de Açúcar e Alcool da Bahia, da ANFAVEA e da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA). Pela academia, participam reitores, ex-reitores e professores da UFMG, Zumbi dos Palmares, UFPE (Porto Digital e Ceplan) e da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). A FGV é membro do Comitê Gestor do CDES. Fonte: http://www/cdes.gov.br/galeria_conselho/2011/

regulamentos, por isso assumiu modelos de concessão de atividades econômicas e na oferta de serviços relacionados às demandas sociais (saúde, previdência, transporte, etc.). Adequou-se à programação do investimento público e de negócios de longo prazo. No caso brasileiro, mesmo depois da desregulamentação nos anos 1990, já restam dúvidas quanto à efetiva condição de prosperidade indústria canavieira sem ação pública por sessenta anos subordinada ao Estado (MORAES, 2000, 219).

2. Agendas

Em dezembro de 2007, o CDES aprovou um documento intitulado “Agenda Nacional de Desenvolvimento”, cujo propósito foi definido da seguinte forma:

“O conceito de Agenda adotado nessa proposta é o seguinte: Conjunto de diretrizes estratégicas orientadoras das ações de todos os atores sociais empenhados em combater as situações que nos impedem de sermos o País que gostaríamos. A Agenda aponta a direção desejada, indica o que deve ser superado, estabelece os valores que selecionam e dão consistência às escolhas a serem feitas ao longo do percurso, para que os objetivos sejam alcançados. A Agenda assinala o rumo a ser seguido, estabelecendo os compromissos a serem assumidos por todos os que se dispuserem a caminhar juntos em busca do destino comum, participativa e democraticamente definido. Por isso, é dinâmica, se ajusta aos tempos, tem compromissos cumpridos e incorpora novos. É uma proposta para empreender a construção coletiva de um novo País”. (AND, 1ª Edição, 2008)

Lamenta-se a falta de comunicação no governo, pois a leitura feita sobre os desafios brasileiros parecem não ter sido divulgadas (vide Entrevista 3, no APÊNDICE 1). Apesar de três edições da AND, o “novo patamar de desenvolvimento” requeria a sua reforma por uma “Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC), a qual vigora desde junho de 2010, com uma segunda edição de dezembro de 2011. Nesta, o modelo de desenvolvimento sustentável passou da epígrafe ao objetivo, ainda que discretamente citado no início do documento, em meio aos desafios e eixos propositivos. Porém, lê-se: “O objetivo é impulsionar o processo de desenvolvimento sustentável”.¹¹³ No restante do documento, no capítulo relativo a sustentabilidade, o conceito, invariavelmente associado à cor verde, consta à página 45 como propostas dos conselheiros:

¹¹³ A afirmação é colocada de forma intermediária e aparece no terceiro parágrafo da página 25: “A Agenda levanta estes desafios, complementares e interrelacionados, e os principais eixos propositivos de ação que devem gerar efeitos multiplicadores sobre o conjunto das atividades econômicas, sociais, políticas e ambientais. O objetivo é impulsionar o processo de desenvolvimento sustentável, tal como o CDES defende e em relação ao qual busca contribuir, a partir do diálogo entre diferentes atores sociais e do trabalho coletivo”.

“6. Garantir que as ações para implementação da economia verde resultem na geração de mais empregos, **que só poderão ser considerados verdes** (sic) se corresponderem a um conceito de trabalho decente e ao modelo de desenvolvimento sustentável”.

Em termos pragmáticos, estranhamente os representantes dos Ministérios da Agricultura (MAPA) e de Minas e Energia (MME) não compõem o CDES, embora ambas as pastas representem os reais campos de prova, ou “*loci*” de controle da sustentabilidade a ser testada. Infere-se que MAPA e MME têm orientação doutrinária adversa. Contudo, relata-se que as contribuições individuais em oficinas de trabalho levaram à construção de vetores entre eixos e desafios dispostos no QUADRO 5, juntamente com os eixos da segunda versão do “**Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**”.

QUADRO 5
EIXOS, DESAFIOS E OBRAS

EIXOS			
<i>Emprego e Distribuição de Renda</i>	<i>Democracia e Diálogo</i>	<i>Mercado Interno e Inserção na Economia Internacional</i>	<i>Papel do Estado e o Planejamento para o Desenvolvimento</i>
DESAFIOS			
1-Novos Horizontes da Educação			
2-Desafios do Estado Democrático e Indutor do Desenvolvimento			
3-Transição para a Economia do Conhecimento			
4-Trabalho Decente e Inclusão Produtiva			
5-Padrão de Produção para o Novo Ciclo de Desenvolvimento			
6-O Potencial da Agricultura			
7-O Papel das Infraestruturas (transportes, energia, comunicação, água e saneamento)			
8-Sustentabilidade			
9-Consolidação e Ampliação das Políticas Sociais			
PAC -PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO 2			
Energia – uso de fontes renováveis e ampliar produção de petróleo e gás na área do Pré-Sal			
Habituação – Minha Casa, Minha Vida - urbanização de assentamentos, urbanização.			
Cidade Melhor – saneamento, prevenção de áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação			
Comunidade Cidadã – aumento dos serviços sociais em municípios			
Água e Luz para Todos – acesso à energia elétrica, reaproveitamento dos recursos hídricos			
Transportes – maior rede logística, malhas rodo-ferroviária, portos, hidrovias e aeroportos			

Fonte: Brasil. Presidência da República. CDES. ANC 2ª ed., 2011 (pag. 9 e 18)

PAC2 – disponível em <http://www/brasil.gov.br/pac>

O “PAC 2 Energia” é o único entre seis que atende os biocombustíveis através do “Sistema Logístico de Etanol” de coleta, transporte e escoamento da produção interligando áreas produtoras a portos marítimos. Segundo a ANC, a sociedade é quem demanda do Estado o desenvolvimento econômico, social, político ambiental e cultural, Sendo a ciência causa da transição para a economia de mercado, o conteúdo da Agenda reconhece que o avanço deste ciclo de desenvolvimento vincula-se à dependência da educação; da força da indústria, comércio e do vasto potencial da agricultura; infraestrutura adequada, inclusão produtiva e políticas sociais.

Objetivamente, dados que retratam a realidade energética do país estão descritos no “Balanço Energético Nacional 2011”.¹¹⁴ Trata-se de extensa pesquisa sobre oferta e consumo de energias no país, editada anualmente pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a empresa pública criada pela Lei 10.847, de 2004. As funções da EPE poderiam ser equiparadas às da Agência de Informação Energética dos EUA (EIA).¹¹⁵ No Brasil, a oferta (produção mais importação e a variação de estoques) de fontes providas pela natureza na sua forma direta, chamadas “fontes primárias” corresponde a 91% do total do país. Elas estão distribuídas em nove grupos: petróleo; gás natural; carvão vapor; carvão metalúrgico; urânio; lenha; produtos da cana; outras fontes primárias. Complementarmente, as “fontes secundárias” resultam de distintos centros de transformação – uma unidade do setor energético intermediária entre as duas fontes aqui apresentadas - e que têm destino diversos setores de consumo, eventualmente até outros centros de transformação. Estas foram assim elencadas: óleo diesel; óleo combustível; gasolina; GLP; nafta; querosene; gás

¹¹⁴ A edição bilíngue do BEN 2011 pela EPE apresenta a contabilidade do mercado energético, disciplinando uma metodologia de referência científica para o setor com séries históricas, fatores de conversão, etc. Para 2010, os indicadores do BEN indicam como unidade de referência a “tonelada equivalente de petróleo” (“tep”), em inglês, “tons oil equivalent” (“toe”). Apresentam dados agregados e desagregados para: energia eólica; biodiesel; “cana-de-açúcar, açúcar e álcool”; energia elétrica; petróleo e derivados; gás natural; e, carvão vapor e metalúrgico. Separa as fontes de energia entre primária e secundária.

¹¹⁵ O objetivo da EPE é prestar subsídios para “o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras”. Tem um quadro de cerca de 250 pessoas com um orçamento de R\$ 106 milhões para 2012, majoritariamente destinado aos custos de pessoal. A título de comparação, a EPE em cinco anos de existência tem dois terços dos quadros da EIA, esta criada em 1974, na sequência da 1ª crise do petróleo. Quanto ao custo operacional, a EPE tem cerca de 68% do orçamento (R\$ 106, 1 milhões da congênere norte-americana, que foi reduzido de US\$ 110,8 milhões para US\$ 95,4 milhões para 2012. Valores disponíveis em http://www.eia.gov/about/budget_performance.cfm e http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2012/110831_ploa2012_vol1.pdf.

de coqueria; coque de carvão mineral; urânio condito; eletricidade; carvão vegetal; álcool etílico anidro e hidratado; outras formas secundárias petróleo; produtos não energéticos de petróleo; e, alcatrão.

Para os fins desta pesquisa, os dados do BEN apontam favoravelmente à soberania nacional frente à dependência externa de energia total. No Brasil, a dependência caiu de 21,1%, em 2001, para 7,8%, em 2010. Em valores desagregados por categoria de produto, a dependência do petróleo na década caiu de 22,5% para abaixo de zero, ou seja, -1,3% o que é explicado pela realização de exportações líquidas do produto. A propósito, a dependência nesse item está zerada desde 2005, ainda que sob picos oscilantes de excedentes exportáveis. No setor eletricidade a dependência diminuiu mais de um terço, passando de 10,3% para 6,4%, entre 2001 e 2010. Em compensação, para o mesmo período a demanda por carvão mineral fez elevar a dependência próxima dos extremos, passando de 67,9% para 85,2%.

O MAPA é a fonte de informação sobre a produção de cana-de-açúcar no Brasil. No ano civil de 2010, totalizou 627,3 milhões de t, mais 0,8% sobre o ano anterior, ou seja, 4,7 milhões t em termos absolutos. O açúcar cresceu ainda mais, 11,6%, totalizando 37,7 milhões t. Em 2010, a produção de etanol cresceu menos, 7,1%, somando um montante de 27,9 milhões de m³. Em particular, 71% desse total foi álcool hidratado, que cresceu menos ainda, 4,4% em relação a 2009. O restante coube ao álcool anidro destinado à mistura com a “gasolina A” (que passa a formar a “gasolina C”), com um acréscimo significativo de 14,6%. A produtividade da cana-de-açúcar, medida pela relação entre o “açúcar total recuperável” (ATR) indicado em quilogramas e a quantidade produzida mostra que foi beneficiada no ano: cresceu 5,4%, passando de 132,9 kg ATR/t para 140,1 kg ATR/t. Por fim, um surto de produção de biodiesel aconteceu em 2010, passando de 1,6 milhão m³ para 2,39 milhões m³. Quanto à exportação de etanol, estas foram crescentes entre 2004 e 2009, quando caíram à metade, situando-se em 1,9 milhões m³. Os estoques tiveram oscilações do tipo W, com déficits em 2003, 2006/2007 e 2010. O uso não-energético do etanol caiu de 11% do total do consumo, em 2001, para 9%, em 2010. Todo o saldo é para consumo pelo transporte rodoviário. Para fechar, faltam os dados sobre biodiesel. Apesar do incentivo em recursos e pesquisas sobre o emprego de culturas adaptadas à agricultura familiar, a realidade é que a soja foi responsável por suprir 82,2% do total de biodiesel do

país, seguido do sebo bovino, com 13%, os dois principais itens da pauta do agronegócio. Os dados de biodiesel estão zerados até 2004. Desde 2005 o uso final tem-se concentrado no transporte rodoviário, com 80,2% do consumo total de biodiesel, sendo o restante dividido entre os setores ferroviário e industrial/mineração.

Diante disso, importa associar a transição para a economia do conhecimento (item 3 do QUADRO 5) com uma agenda de biocombustíveis e energias renováveis para garantir a qualidade ambiental da matriz energética, em risco como pré-sal. No conjunto, os conselheiros do CDES acusaram a existência de um campo de ações que vai desde a necessidade básica de aumentar o dispêndio de recursos públicos e privados em ciência, tecnologia e inovação até uma outra ponta de carência, onde encontra-se a necessidade de aprimoramento e aceleração da “estratégia brasileira de inserção na economia do conhecimento” (sic). Como está disposta é uma chave de integração da “política econômica” com as “políticas para o desenvolvimento produtivo” e a “política para a ciência, tecnologia e inovação”. Registro oportunamente que o desejo coletivo é por realizações e não apenas atributos – um choque de realidades. Os conselheiros viram que devem ser enfatizados os setores onde a sustentabilidade está ameaçada, bem como aquelas atividades em que o Brasil possui vantagens comparativas e que se apressam em elencar: agronegócio, petróleo e gás, energias renováveis, etanol de “primeira, segunda e terceira geração” (sic) e alternativas de meios de transporte com menor impacto climático (veículos elétricos e híbridos).

3. Poliedro de problemas

“Chama a atenção que o etanol pode não ter vida longa. E esse fato é importante para um planejamento energético estratégico de longo prazo. (...)A indústria do futuro será mais sofisticada em termos de tecnologias. Serão tecnologias novas que não poderão ser adquiridas junto às empresas de engenharia e fornecedores de um modo geral. A nova indústria será próxima do que chamamos “indústria baseada em ciência”. Essa é uma mudança fundamental na forma de acesso à tecnologia e logo na forma de competição. (...) Isso nos remete à pergunta: o Brasil está se preparando para essa “nova indústria? (...) E nesse contexto entende-se como imprescindível uma avaliação sob um cunho estratégico do planejamento energético de longo prazo, visando pautar a agenda futura de biocombustíveis.” (Renato Queiroz, Blog Infopetro, Grupo Economia da Energia, IE/UFRJ, 2011).

A exemplo de Foucault em busca de um suporte para suas análises inspirado na noção de espaço, a qual, também, inexoravelmente molda a projeção de uma arquitetura para o Estado Estratégico, emprego o seu “poliedro de inteligibilidade” para ir além do visível das formas, ousadamente aplicado sobre um conjunto de problemas e opções de políticas públicas para o setor. Assim, o **primeiro plano do poliedro** para delinear a arquitetura do Estado Estratégico no Brasil é a problemática questão da Agenda.

À luz da tipologia definida pela ciência política nos EUA (Peters, 1993), mas perfeitamente adequada à realidade brasileira, entendo que um ponto de variação entre Brasil e EUA está nas respectivas agendas. Oposto a uma arquitetura de Estado Estratégico encontra-se a variedade de gestão pública onde atores atuam improvisamente e predominantemente nas ondas de fenômenos originados pelo inseguro suporte institucional, situação que anula todas as vantagens naturais que um tema possa parecer reunir inicialmente. Numa proporção desconhecida, como nos EUA, as escolhas, os programas e os impactos das leis, os instrumentos econômicos e os serviços supridos pelas atividades governamentais na esfera federal no Brasil são majoritariamente conduzidas por servidores públicos e indivíduos contratados, originais do setor privado atuando para o Estado na forma de uma concessionária ou uma parceria público-privada. Nos dois países, as empresas, as lideranças regionais e os grupos de interesse formam bancadas, coalizões políticas, associações de classe, grupos de reflexão (“*think tanks*”) e movimentos sociais organizados para aumentar sua participação e impor seus interesses e influência junto aos órgãos e atores decisores de políticas públicas. Para os fins desta pesquisa, considerando os predicados de legitimidade e autonomia do Estado, define-se atores públicos como aqueles investidos do poder burocrático e congressista, que formalmente preparam os planos de ação para superar obstáculos, mediar conflitos ou oferecer soluções de problemas reconhecidos e aceitos como parte da agenda de ações e decisões. Afinal, os problemas suavizam a abstração das agendas e, por isso, espera-se que sejam transformadas em evidências reais do trabalho institucional.

Logo, para entender o perfil da prática de políticas públicas para biocombustíveis e energias renováveis no Brasil e EUA – que possivelmente se estende a outros domínios da atividade pública - é preciso diferenciar a estrutura de suas agendas propriamente entre dois tipos: o sistêmico e o institucional. A explicação clássica diz que a agenda sistêmica

consiste de reunir todos os temas objeto de “merecida atenção pública” e relacionados com o poder legal ou a autoridade em alguma alçada de decisão. Na língua inglesa, a acepção do vocábulo “*system*” é a de um grupo de órgãos interagentes, sob a influência de forças relacionadas, como o sistema gravitacional; ou ainda, um grupo de órgãos do corpo que juntos desempenham uma ou mais funções vitais, o sistema respiratório; e também, um grupo de objetos ou forças naturais relacionadas, como um sistema ou bacia fluvial. Em resumo, “*system*” é um procedimento real, estabelecido ou organizado. Mas, os cientistas políticos observaram que esse tipo de agenda não é normalmente consensuado, não implica numa aceitação generalizada, pois inclui decisões políticas importantes que são plausíveis de levar em consideração apenas interesses de partes e não de toda a sociedade. Já o tipo institucional é composto por um conjunto de temas, em geral, novos, cíclicos ou recorrentes que para aquelas pessoas que estão no poder sempre consideram passíveis de considerá-los em suas ações, porém sem qualquer compromisso ou intenção séria de tomar decisões e avançar sua solução. Tal descrição guarda proporção também com o contexto de introdução do vocábulo “*institutional*” na língua inglesa em 1617, cuja história não permitiu que este adjetivo cumprisse a função de modificar ou qualificar o objeto.¹¹⁶ A agenda institucional será, assim, um subconjunto de todos os problemas com vistas a aplacar a clientela interessada.

Logo, a sucessão de regras implementadas nos EUA através de Leis Agrícolas (os “*Farm Acts*”¹¹⁷) e outros atos relacionados à independência energética ou sistemas de

¹¹⁶ A datação encontra-se no Merriam-Webster Dictionary, confirmada em outras fontes. Trata-se da época do reinado de Jaime (Stuart) I, quando a chamada “church politics” toma conta dos sermões e textos de tratados na Inglaterra. Os puritanos reclamavam o patrimônio da igreja anglicana e não só a adoção de sua liturgia. Desde a investidura de autoridade máxima da igreja da Inglaterra por Henrique VIII, os clérigos tinham consciência de sua impotência e força relativas sobre a monarquia. Assim, buscavam a proteção constitucional e apoiavam a Dinastia Stuart, que cedeu à doutrina do direito divino dos reis, porém não cedeu a igreja aos métodos puritanos. Vale registrar que a palavra “*institution*” foi introduzida no século XIV e tem a acepção latina de instituto ou estatuto. “HARVEY, Richard. “The problem of Social-Political Obligation for the Church of England in the Seventh Century”, in “Church History: Studies in Christianity and Culture”. American Society of Church History, 1971, vol. 40, nº 02, pg. 156-169 (abstract).

¹¹⁷ Desconhecida da maioria da população, o Brasil também tem uma tentativa de “Farm Bill”. Trata-se da Lei nº 8.171, chamada a “Lei Agrícola”, promulgada em 17/01/1991, que criou o Conselho Nacional de Política Agrícola. A Constituição Federal, promulgada em 05/10/1988, definiu em seu artigo 50, do capítulo das “Disposições Constitucionais Transitórias” a adoção da “Lei Agrícola” no prazo de um ano para a entrada em vigor da Lei Agrícola. Sujeita a ligeiras alterações de quatro leis, seu texto original não cita expressamente “biocombustível”. Contudo, no capítulo sobre eletrificação rural, onde o Poder Público tem a competência de implementar a essa política, que esta “engloba qualquer que seja a fonte de geração, o reflorestamento

defesa reafirmam a natureza sistemática da agenda norte-americana sobre energias renováveis. A descrição sobre a objetividade da organização minimalista de uma trindade de ministérios e agências nos EUA é relatada detalhadamente no próximo capítulo sobre o quadro institucional dos EUA – onde o governo cumpre sua agenda, com autonomia, sabedor que não atenderá à totalidade dos interesses de indústrias de automóveis, ambientalistas e produtores rurais, por exemplo. Por sua vez, a agenda brasileira para biocombustíveis e energias renováveis apresenta características claras de uma agenda institucional ampla – desde o Estado Novo até o “País de todos” -, mas onde o governo acompanha a evolução das coisas (“*marche des choses*”), alvejando problemas quando extremos.

Conclusivamente, a agenda institucional faz a administração brasileira agir “ad impromptu”, ao imprevisto e sob os sintomas imediatos de uma vasta mobilização sob uma articulada coordenação múltipla, que irá refletir o desencontro de competências e uma irrecuperável perda de tempo – para além do desgaste político e o descrédito coletivo. Tal imprevisto ofusca e compromete a excelência brasileira da versatilidade diante de situações críticas e que enaltece o caráter nacional.

Observei que efetivamente podem ser consideradas como os primeiros passos do Proálcool (ainda inexistente) as seguintes decisões do IAA tomadas ao fim do ano da 1ª. crise do petróleo: o Ato IAA nº 66/73, de 28/12/1973, estabeleceu subsídios aos preços da cana e do açúcar e o Ato IAA nº 01/74, de 03/01/1974, inaugurou o exercício ao dispor sobre o subsídio de juros nos financiamentos para expansão das áreas de canaviais das usinas de açúcar e de fornecedores de cana. Os atores públicos tiveram o mérito de decisões rápidas sobre a intervenção no preço do produto e no custo do dinheiro para a produção da cana-de-açúcar, em meio a uma troca de comando da presidência de Médici para Geisel, que tomou posse em 15/03/1974. A partir daí, o espaço de dois anos, o governo brasileiro preparou-se através de negociações com o setor privado para formalizar um “**Programa**

energético e a produção de combustíveis a partir de culturas, biomassa e dos resíduos agrícolas”. A Lei Agrícola ampara, por exemplo, o Decreto 6.961, de 17/09/2009, que aprovou o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar que determinou ao Conselho Monetário Nacional o estabelecimento de normas para operações de financiamento, mas também determinou que o MAPA fosse responsável pelas revisões posteriores e atualização de base de dados. De resto, o Conselho Nacional de Política Agrícola consta do organograma do Ministério da Agricultura como um órgão colegiado, sem grandes conseqüências. Os temas de relevância são tratados no Conselho Monetário Nacional, onde o Ministério da Agricultura é apenas um voto e apresenta seus pleitos para aprovação de questões como preços mínimos, Funcafé, crédito rural, etc.

Nacional do Álcool (Proálcool)” finalmente publicado pelo Decreto 76.593, de 14/11/1975 (Santos, 1993, 11-59). Foi um programa verticalizado, do topo para a base (“top-down”), onde meia dúzia de ministros foi incumbida do seu desenvolvimento.

A estrutura decisória utilizava a Comissão Nacional do Álcool, presidida pelo Ministério da Indústria e Comércio, ao qual estava subordinado o Instituto do Açúcar e do Álcool, que conduziria a modernização do parque nacional de destilarias. Contava, também, com o Conselho Nacional de Petróleo (CNP, criado em 1938, da alçada do Ministério das Minas e Energias, que modelou a Petrobrás em 1953), incumbido da distribuição e garantia de comercialização. Diz o Decreto 76.593:

“(…) Art. 3º A implantação do Programa Nacional do Álcool será atribuída:

- a) ao Ministério da Fazenda;
- b) ao Ministério da Agricultura;
- c) ao Ministério da Indústria e do Comércio;
- d) ao Ministério das Minas e Energia;
- e) ao Ministério do Interior;
- f) à Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Parágrafo único. Fica instituída a Comissão Nacional do Álcool, composta por representantes dos órgãos supracitados e presidida pelo Secretário-Geral do Ministério da Indústria e do Comércio, com as seguintes atribuições (“…)

Aquecido pelo avanço do programa, que atraiu vários outros setores da administração na busca recíproca de aproximar-se do núcleo central de decisão, em 1979, o Decreto 83.700, de 05/07/1979, alterou a estrutura colegiada, ampliando-a, como se vê em seguida:

- Art. 3º.** O Conselho Nacional do Álcool será integrado pelos seguintes membros:
- I - Ministro da Indústria e do Comércio, que será o Presidente;
 - II - Secretário-geral do Ministério da Indústria e do Comércio;
 - III - Secretário-geral da Secretaria de Planejamento da Presidência da República;
 - IV - Secretário-geral do Ministério da Fazenda;
 - V - Secretário-geral do Ministério da Agricultura;
 - VI - Secretário-geral do Ministério das Minas e Energia;
 - VII - Secretário-geral do Ministério do Interior;
 - VIII - Secretário-geral do Ministério dos Transportes;
 - IX - Secretário-geral do Ministério do Trabalho;
 - X - Subchefe de Assuntos Tecnológicos do Estado-maior das Forças Armadas;
 - XI - Representante da Confederação Nacional da Agricultura;
 - XII - Representante da Confederação Nacional do Comércio.
 - XIII - Representante da Confederação Nacional da Indústria.
- § 1º. O Ministro da Indústria e do Comércio será substituído, em seus impedimentos, pelo Secretário-geral do Ministério da Indústria e do Comércio.
- § 2º. Em seus impedimentos eventuais, os membros do Conselho poderão indicar substitutos, sem direito a voto.

Art. 4º. Fica extinta a Comissão Nacional do Álcool, e criada, como órgão executivo do Conselho Nacional do Álcool, no âmbito do Ministério da Indústria e do Comércio, a Comissão Executiva Nacional do Álcool - CENAL.

Na realidade, o programa avançou com a frente IAA e Petrobrás discutindo com o setor produtor o suprimento e a regulação do mercado de açúcar e álcool. O alto risco de palco aberto numa amplitude de órgãos envolvidos em torno de um mesmo tema foi repetido 40 anos depois com o “**Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel (PNPB)**”, criado por Decreto (Presidencial) sem número de 23/12/2003, que estabeleceu uma Comissão preliminar:

Art. 3º A Comissão Executiva Interministerial subordina-se à Casa Civil da Presidência da República e será integrada por um representante dos seguintes órgãos:

- I - Casa Civil da Presidência da República, que a coordenará;
- ~~II - Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República;~~
- II - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; [\(Redação dada pelo Decreto de 27 de março de 2006\)](#)
- III - Ministério da Fazenda;
- IV - Ministério dos Transportes;
- V - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- VI - Ministério do Trabalho e Emprego;
- VII - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- VIII - Ministério de Minas e Energia;
- IX - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- X - Ministério da Ciência e Tecnologia;
- XI - Ministério do Meio Ambiente;
- XII - Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- XIII - Ministério da Integração Nacional;
- XIV - Ministério das Cidades.

É nítida a delegação, sob co-gestão de poderes centrais, adotada pela primeira estrutura em 1973, enquanto os dois exemplos seguintes demonstram dispersão numa ágora das partes intervenientes, muitas delas, possivelmente, com contribuições modestas, quando de fato a ação construtiva em prol do biodiesel já é difícil de ser arcada por parte da ANP e da Petrobrás – unidades que, em princípio, têm funções até antagônicas, mas que a vida executiva exige uma aproximação.

Além disso, o mercado está sempre atento a falhas de comunicação de qualquer governo, exigindo um mínimo de reflexão. Nos anos 1970 e 1980, os papéis dos coordenadores combinavam MIC (atual MDIC) e Minas e Energia (MME), ou

especificamente, IAA e Petrobrás, quando o mercado do biocombustível começou a tomar rumo próprio. Quanto ao programa do biodiesel, formalizado trinta anos depois do Proálcool, parte da fórmula de execução é repetida, quando, sob a coordenação do MME e duas autarquias de sua cobertura, a ANP e a Petrobrás, que acabam por conduzir o mercado junto aos produtores rurais. A diferença com o cenário anterior está na centralização do comando dentro da Presidência da República.

Depois da Agenda, o **segundo plano de problemas** de longo prazo ultrapassa a esfera federal e refere-se à realidade da assimetria tributária nos estados, que impede investimentos graças ao casuísmo que orienta as decisões políticas. O próprio levantamento publicado pela CONAB (2009, 31), um prenúncio oficial do que viria a acontecer, com efeitos possivelmente laterais, informa que a tributação é distribuída conforme a natureza do combustível. No entanto, os tratamentos de etanol e gasolina são semelhantes, conforme se observa no QUADRO 6, que também contou com informações do Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes (SINDICOM). Poder-se-ia racionalmente esperar um relativo favorecimento ao biocombustível em detrimento da gasolina, porém tal somente ocorre em favor do gás natural veicular (GNV). Na realidade, o exame da situação mostra um nó nos diferentes tratamentos tributários entre os estados.

Nos dados selecionados destacam-se a opção realista pelo etanol feita por São Paulo, que mantém uma tarifa de 12%, cerca de 50% inferior aos demais estados. Seus vizinhos, que também contam com usinas de álcool, optam por taxar mais o consumidor longe da maior economia do país. Em linhas gerais, surpreende o amplo benefício que o GNV goza praticamente na totalidade dos estados, matéria prima da qual ainda temos razoável dependência externa. Da mesma forma, os consumidores são penalizados com altos impostos incidentes sobre a gasolina nos estados que abrigam grandes pólos petroquímicos, como o Paraná e Rio de Janeiro, este último sediando a direção geral da Petrobrás e suas cinco principais subsidiárias.¹¹⁸ A mesma lógica punitiva ocorre em Alagoas, estado sucroalcooleiro, e nos estados do Centro-Oeste onde o etanol é tributado ao mesmo nível que a gasolina. Também Goiás e Pernambuco têm reduções mínimas em relação à gasolina.

¹¹⁸ Têm sede no estado do Rio de Janeiro: Petrobrás Distribuidora (BR), Petrobrás Biocombustíveis, Petroquisa, Transpetro e Gaspetro. <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/principais-subsidiarias/>

Vale lembrar que o fato gerador do “Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)”, em princípio, é a transação do bem ou serviço originado no estado, porém, oportunamente, com exceção do petróleo e energia elétrica. Este tema necessita uma análise mais profunda para entender os motivos clientelistas que beneficiam o GNV ou o comércio varejista. Fato é que muitas usinas de estados do Centro-Sul destinam suas vendas para São Paulo, onde costumeiramente tem os menores preços finais de combustíveis no país e onde o etanol, não só pela quantidade, tem mais vendas. Por vários outros motivos, mas que também não escapa a questão fiscal, é que se formou um consórcio, do qual participa a Petrobrás e Cosan, para a construção de um alcoolduto aproximadamente de 1.000 km cortando quatro estados da região entre Senador Canedo (GO) e Paulínia (SP).

QUADRO 6

ALÍQUOTAS DE ICMS SOBRE COMBUSTÍVEIS (Maio 2009)

Região/Estado	Gasolina	Etanol Hidratado	GNV
Norte	25% (PA 30%)	25% (PA30%)	17%
Nordeste	27% (PI RN 25%)	25% (BA19%,AL/SE27%)	17% (AL, BA, RN 12%)
Centro-Oeste	25% (GO 26%)	25% (GO 20%)	17% DF/MT (MS 12%, GO 25%)
Sudeste	MG/SP 25% (ES 27%, RJ 31%)	SP 12% , RJ 24%, MG 25%, ES 27%	SP/RJ 12% ES 17%, MG 18%
Sul	25% (PR 28%)	25% (PR 18%)	12%

Fonte: “Tabela das Alíquotas de ICMS sobre Combustíveis”. CONAB (2009,30)

Um **terceiro plano** do poliedro de problemas é o risco de descompasso (“*time lag*”), que continuamente evidencia a demora na institucionalização da inovação com adequação à capacitação do mercado em um segmento industrial que exige constante vigilância por parte do Estado. O setor de biocombustíveis é repleto de exemplos, mormente entre 2010 e 2011, adiante relatados. As vozes de apelo à natural competitividade brasileira em biocombustíveis são absolutamente inexpressivas quando se trata da efetiva transposição dos avanços da tecnologia para a realidade do mercado considerando a realidade material da inter-relação de seus atores. A situação que antecedeu a implantação do “Proconve 7” é um caso bastante ilustrativo do descompasso das circunstâncias legais quando

dimensionadas pela tecnologia imperante em terceiros mercados globalizados como o setor automotivo.

A partir de 2012 vigora no Brasil a sétima fase do “**Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve)**”, criado em 1986 pelo Conselho Nacional do Meio-Ambiente (Conama), oportunamente instalado em 1981. O objetivo do chamado “P-7” é dar continuidade à limitação de emissões de partículas de dióxido de enxofre e nitrogênio decorrentes do uso de motores diesel em veículos comerciais pesados e leves. Igualmente referido como “P-7”, trata-se da versão brasileira do “Euro V”, um padrão de controle de emissões de veículos novos já vigentes há 15 anos em alguns países da União Europeia, porém originariamente estabelecido no início da década de 1970. A primeira fase começou em 1991 e depois no ano de 2001 foi incluído no programa “Ar Puro para a Europa” (CAFE). A adaptação do modelo europeu às normas brasileiras não ocorreu até a resolução do Conama 18/2002, que veio a estabelecer obrigatoriamente o “Euro IV” até janeiro de 2009.

Entretanto, Petrobrás e montadoras alegaram não ter condições de atender a legislação. Algo semelhante se passou na Califórnia (EUA), na mesma época, conforme descrição no capítulo relativo ao quadro institucional daquele país. Um acordo para a questão foi promovido pelo Ministério Público, que reuniu Conama, Petrobrás e ANFAVEA em torno da decisão de antecipar para 2012 a fase P-7 (“Euro V”), num esforço compensatório para minimizar os efeitos do hiato do P-6 (“Euro IV”) no Brasil. Na sequência, a Petrobrás iniciou a distribuição de diesel mais limpo (S-50) nas principais capitais brasileiras em 2009. Nesse novo padrão duas novas tecnologias aportam custos adicionais para os compradores de veículos novos, como a introdução no mercado de um aditivo de uréia parte integrante do consumo.¹¹⁹ Recordo, por fim, estar previsto na União Europeia o início da vigência em 2014 do padrão Euro VI, o que certamente implicará outros procedimentos do Conama no País, tão logo a seguir à implantação do “Euro V”. Novos ajustes industriais conduzem também à montagem de uma escala econômica,

¹¹⁹ Fonte: **Novas regras para reduzir a poluição** (Revista Gestão do Transporte, Janeiro 2012. Disponível em http://www.revistatransportemoderno.com.br/destaque_princ/index.php?cod=115&edicao=6&revista=9 e Règlement (CE) n. 715/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:171:0001:01:FR:PDF>

possivelmente considerando a transformação num espaço de uma década do mercado de consumo interno dessa linha de veículos, conforme demonstra o APÊNDICE 2.

Alerto sobre o notável descompasso do próximo enfrentamento institucional no País em um par de anos com relação ao “**biohidrocarboneto**”, simplesmente referido como “**o diesel de cana-de-açúcar**”, cujo preço, por sua escassez, hoje remunera três vezes o açúcar. Neste caso, os atores públicos brasileiros não terão ao seu dispor parâmetros estrangeiros (a não ser a importação de tecnologia de biocombustíveis de 2ª. geração), pois a situação obriga a buscar soluções antecipadas, inéditas e locais – e vale insistir – de longo prazo, pensando nas futuras gerações. Discretamente, na sequência da modificação dos padrões de emissão de gases tóxicos, em pequenas amostras no mercado brasileiro afirma-se um conceito novo de combustível derivado da cana-de-açúcar. Trata-se da família de hidrocarbonetos renováveis ou biohidrocarbonetos, (comercialmente referidos como “diesel de cana-de-açúcar”, “diesel renovável” ou mesmo farneseno), uma categoria de compostos químicos. Definido como uma substância obtida não por fermentação do caldo de cana-de-açúcar (ou qualquer outra matéria prima vegetal, que produz o álcool ou etanol), o biohidrocarboneto deriva da modificação genética da levedura da fermentação, da qual resulta um óleo que dispensa a destilação que gera o etanol. O biohidrocarboneto ou farneseno guardaria todas as características de hidrocarboneto existentes no diesel, porém sem o ônus da emissão de enxofre, com seu emprego imediato pela frota, sem ajustes nos motores a diesel no mercado, tampouco necessário desenvolver um motor flexível compatível com o diesel fóssil e o vegetal.

Vislumram-se dois próximos conflitos de mercado: por um lado, adia-se inevitavelmente a introdução no País da tecnologia avançada de veículos pesados híbridos (dois motores, um elétrico, outro a diesel, gasolina ou gás), vale registrar, que deverá prevalecer competitivamente no hemisfério norte; e, por outro lado, a consternação do cenário da produção nacional em crise de oferta de etanol no mercado interno, sem perspectivas até 2015 de retomar sua hegemonia, devido à insuficiência na produtividade de cana-de-açúcar até que madurem os replantios. Além disso, mais da metade do mercado de consumo de combustível no Brasil corresponde a motores do ciclo diesel. Produzido ainda a preços não competitivos, anuncia-se para 2015 seu equilíbrio com o preço do diesel convencional, mas antes, já estarão em circulação frotas de ônibus abastecidas com o novo

combustível.¹²⁰ No médio prazo é provável que essa abrupta demanda seja atenuada pelo crescimento da produção de petróleo nas camadas do Pré-Sal, se antes esta empreitada for objeto de um esforço de gastos de investimento de capacitação operacional para refino de derivados fósseis, como o óleo diesel, a preços competitivos.

O **quarto plano** do poliedro de problemas trata da verdadeira compreensão sobre competitividade em bioenergia. O senso comum, consagrado pela agenda brasileira, tende a atribuir de forma generalizada vantagens comparativas ao Brasil em matéria de biocombustíveis, diante da inquestionável trajetória histórica da cana-de-açúcar no País, associada aos avanços da agricultura tropical produzida em nosso território desde os anos 1970. Uma leitura cuidadosa de avanços no setor contraria a ideia de que o País conta indiscriminadamente com a maximização absoluta de resultados em todas as fases ou ditas gerações de produção do etanol. De fato, a chamada “**primeira geração**” de etanol, aquele que resulta da fermentação do caldo, xarope ou melaço de cana-de-açúcar, milho, sorgo, etc., apresenta vantagens da cana-de-açúcar no manejo e produtividade, associada aos custos ambientais de sua produção reconhecidamente maiores que as do milho.¹²¹ Invariavelmente, os estudos são concentrados na produtividade da planta e do preço da matéria prima bruta cana-de-açúcar face ao milho. As primeiras comparações foram

¹²⁰ Segundo notas na internet, Mercedes Benz e Amyris já abastecem, em fase experimental, desde julho de 2010 com 100% de diesel de cana-de-açúcar frotas de microônibus e ônibus articulados, em testes diários em S. Paulo em motores S-50, bem como através da mistura de 10% sobre o diesel convencional. Anuncia-se que, em 2014, durante a Copa do Mundo, linhas regulares utilizarão o diesel de cana-de-açúcar. Adicionalmente, as firmas Bunge e Solazyme estariam negociando uma atividade conjunta nesse segmento.

¹²¹ Segundo a UNICA, citando como fonte o World Watch Institute, o etanol de cana tem um balanço energético (quantidade de energia fóssil empregada na produção de etanol) de 9,3 unidades de energia renovável para cada 1 unidade fóssil, ou seja, cerca de 5 vezes maior do que o milho (1,4). A emissão de gases provenientes de todo o seu ciclo de vida até a queima do etanol é de até 84% inferior à gasolina, enquanto o etanol de milho é 30% e o de beterraba 40,1%. Em termos de produtividade, em um hectare é possível chegar a 8, 15 a 20 t de milho ou 90 t de cana. Tais quantidades representam até 4,2 mil litros de etanol de milho e 6,5 mil litros de etanol de cana. Em 2007, o custo de produção de etanol era, 28 centavos de dólar/litro da cana contra 45 c/litro do milho. A cana tem menos 54% de açúcar (sacarose) do que o milho, o que leva a produzir 90 litros por tonelada de cana e 371 litros por tonelada de milho. A vantagem da cana é que a molécula de sacarose é rapidamente quebrada pelas enzimas. As moléculas de amido presentes no milho produzem mais sacarose, entretanto seu tamanho exige 4 a 7 vezes mais tempo de fermentação para gerar o etanol do que no caso da cana. Além disso, 50% da produção de cana no Brasil (386 milhões t) é utilizada no etanol, enquanto nos EUA da produção de milho (282 milhões t) cerca de 20% do destina-se à destilação do etanol. As enzimas que quebram as moléculas de amido no milho são amilase e glucoamilase. Todas as plantas produzem sacarose (açúcar) pela fotossíntese, mas a cana e a beterraba produzem sacarose suficiente para a produção industrial

construídas quando a taxa de câmbio média da década situava-se em torno de R\$ 2,30/US\$, quando sequer se comentava a possibilidade de uma queda da safra brasileira.

Para a segunda década do século XXI a competitividade deve aumentar depois que as alíquotas específicas do imposto de importação caíram nos EUA no final de 2011. Todavia, no mercado interno brasileiro, o transporte de toda a cadeia produtiva que interfere na produção do etanol, entre outros custos operacionais, tornavam o preço do etanol produzido em São Paulo, calculado com frete incluído, maior do que o etanol norte-americano “free on board” já a partir de agosto de 2009, segundo apontam depoimentos da indústria. Daí a necessidade de imediata construção de alcooldutos que reduziriam a 57% o custo do transporte até Paulínia (SP), projeto de interesse imediato do setor privado ao qual a Petrobrás foi “atraída” ao longo de 2010/2011. Outra questão grave é a modernização ou adequação industrial. Recursos financeiros foram comprometidos para aquisições e fusões, porém novos “greenfields” ou melhorias nos parques existentes foram adiados. Contudo, alertava-se para o fato que apenas 20% das usinas dispunham de caldeiras de alta eficiência.

Durante o desenvolvimento da presente pesquisa, o consenso de depoentes contatados é que a “**segunda geração**” – o etanol celulósico – requererá uma atenção redobrada, mesmo com quarenta anos de experiência em biocombustíveis, sob o risco de pagar-se “royalties” para queimar nossa própria biomassa e perder a oportunidade de inverter o processo e criar ciência proprietária. O processo da “segunda geração” decorre do aproveitamento do excedente físico de bagaço da cana-de-açúcar ou biomassa para extração do seu conteúdo de celulose (carboidrato). Para tanto, a transformação requer laboratório para desconstrução da matriz polimérica da biomassa de forma a permitir a separação das cadeias de moléculas de lignina, hemicelulose e celulose existentes na matéria vegetal. Posteriormente, elas são submetidas a uma reação química (hidrólise enzimática) e seguidas etapas que levarão à obtenção de energia. Mais ainda será necessário transformá-la em forma solúvel – por proteína às vezes são testadas 1.500 soluções, podendo não ter resultados. A partir daí, será necessário estender os resultados às grandes quantidades comercializáveis. Na primeira geração, a produção de etanol decorre basicamente da tecnologia atualizada de compressão mecânica ou difusão térmica da matéria prima vegetal utilizada seguida da fermentação. Inúmeras melhorias para acelerar o processo e otimizar a

coleta de açúcar vem a cada instante sendo revelados. Porém, a “segunda geração” é chamada de “biologia sintética”, uma ciência que desenvolve funções biológicas artificiais, com inúmeras aplicações, extensíveis ao tratamento da saúde humana.¹²² Dispondo de um volume crescente de patentes registradas nos EUA, trata-se de um processo complexo e caro, não necessariamente associado à cana-de-açúcar, mas arrolando outros tecidos vegetais, nem sempre voltados para automóveis, mas outros, como os aviões.

A “terceira geração” é a produção de etanol originada do reaproveitamento do gás sintetizado (dióxido de carbono) nas duas fases anteriores dos biocombustíveis, ou no processamento de resíduos e biomassa, inclusive marinha como as algas, através de uma combinação de transformação catalítica ou fermentação biológica. Isso faz recordar um tema recorrente nos EUA, que é a conversão de resíduos sólidos em fibra com dois objetivos: geração de energia e fim dos aterros (“*landfills*”). Para quem produz a maior quantidade de lixo dessa natureza, numa tonelagem igual a uma vez e meia a de milho, as chances de investimento são grandes.¹²³ Portanto, em termos de vantagens comparativas, quando em condições normais de safra e consumo, o Brasil é competitivo na primeira geração de biocombustíveis nas condições atuais. Quanto a ser competitivo nas demais gerações de biocombustíveis vai depender do acesso a uma tecnologia sofisticada, capaz de produzir etanol a preços competitivos e na quantidade demandada. Não obstante, a escala de mercado para biocombustíveis no Brasil estará ainda condicionada ao avanço de outras

¹²² Relacionado à pesquisa de inovação em biocombustíveis está um fato divulgado pela Fundação Bill and Melinda Gates, cujos recursos contribuíram para a produção de artemisina, medicamento contra a malária desenvolvido por pesquisadores da Universidade da Califórnia, Berkeley, reunidos na firma Amyris Biotechnologies Inc. Com sede em Emeryville (CA), a Amyris conta com plantas piloto em São Paulo, mas anunciou em novembro de 2011 a construção de planta própria para produção de farneseno (diesel de cana-de-açúcar) associada desde 2009 à Usina São Martinho (por sua vez, esta é associada à Petrobrás Biocombustíveis para produção de biodiesel). A Amyris opera testes no País com ônibus movidos à mistura de seu produto com o fóssil da Petrobrás. O interesse da Amyris vai além do mercado automotivo visto que participa de projeto conjunto Boeing e Embraer para uso de seu biocombustível de aviação a jato.

¹²³ Em uma apresentação do USDA na Universidade da Califórnia, Davis, destacou-se a importância do uso de matérias primas alternativas para o etanol, caso dos “resíduos sólidos municipais” (“Municipal Solid Waste - MSW”), onde o papel contribui com 36% do total, seguido por alimentos 12%, fibras 12% e madeira 6%, perfazendo dois terços de matéria vegetal. Completam os inorgânicos: plásticos com 11%, metais 8%, tecidos emborrachados e couro 7%, vidro 5% e outros 3%. Os EUA produziram 425 milhões de toneladas por ano em 2006. A transformação em energia é feita através de autoclaves cilíndricas que tratam os resíduos com vapor pressurizado, reduzem os volumes, isolam os recicláveis e fracionam os componentes. Depois da centrifugação, o processo resulta em fibra limpa em pó. A perspectiva é realmente o fim dos aterros, até mesmo pela expansão imobiliária das áreas urbanas e geração de renda e impostos. O projeto é sem dúvida integralmente renovável.

tecnologias nos países onde prevalecem outras alternativas, até que uma nova supremacia de competitividade venha a se impor.

O poliedro tem um **último plano** de problemas exemplificado pela continuidade ou não do “**Plano Nacional de Agroenergia (PNA) 2006/2011**”, anunciado na Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (ESALQ), em Piracicaba, em outubro de 2005. Formalmente coordenado pela Secretaria de Produção e Agroenergia do MAPA, também há depoimentos sobre a contribuição da equipe de pesquisadores da Embrapa. O PNA visou “organizar e desenvolver proposta de pesquisa, desenvolvimento, inovação e transferência de tecnologia para garantir a sustentabilidade e competitividade às cadeias de agroenergia”. Ao longo do período, a maior realização foi a materialização da “**Embrapa Agroenergia**”, no início do plano, em 2006, com sua sede construída no formato de um complexo de laboratórios e unidades inteligentes, inaugurada em Brasília, em dezembro de 2010. O PNA “pressupõe uma equipe técnica multidisciplinar em forma de redes ciências, parcerias organizacionais estratégicas, a que se somam a mobilização de competências, o empreendedorismo, o treinamento e a garantia de fontes de financiamento”. São quatro as linhas de pesquisa a cargo da Embrapa Agroenergia:

- a. **Etanol** – desenvolver uma tecnologia agrônômica, como gerar maior consumo eficiente de nutrientes, resistência a pragas e tolerância à seca, acidez e salinidade, manejo, irrigação, entre outros, mas, também, sob o aspecto industrial, como a redução de fontes de carbono fóssil no sistema produtivo e o aumento do rendimento do combustível.
- b. **Biodiesel** – prospecção de novas espécies oleaginosas de densidade com maior adaptação edafoclimática, formar bancos de germoplasma, desenvolver cultivares, variedades, híbridos com potencial produtivo, processos de extração e novos produtos da oleoquímica, entre outros.
- c. **Florestas Energéticas** – desenvolver a dinâmica dos sistemas de produção de energia de biomassa, parâmetros silviculturais, manejo de florestas, arranjos agroflorestais adaptados à pequena propriedade, uso de informação geográfica, ênfase nos estudos de qualidade de carvão vegetal e seus resíduos finos.

- d. **Biogás** – desenvolver biodigestores com aquecimento de biomassa, inclusive para uso de tratamento dos resíduos líquidos, e para uso como fonte de calor em substituição ao GLP e lenha, entre uma longa série de campos de experimento.

Assim, o PNA, que parece ser uma solução, não deveria constituir-se no último plano de problemas. Contudo, há um risco do PNA tendencialmente centrar-se nas ações exclusivas da Embrapa. Não obstante a alta capacitação da Embrapa para geração de conhecimento próprio, ao longo de quase meio século de pesquisa e desenvolvimento científico em favor da agropecuária nacional, e a segurança de que seus pesquisadores terão suas investigações continuadas, a ausência de interrelacionamento com o mercado e outras fontes de investigação privadas e públicas no país e no exterior podem levar a um estamento de criação autista, num mundo cada vez mais permeado de dutos de informação. O NIFA nos EUA é uma ação para evitar a clausura do ERS, o interlocutor da Embrapa nos EUA, conforme reporta-se no capítulo seguinte.

Por ocasião do fechamento desta pesquisa, não estavam disponíveis informações sobre o estado ou anúncio do PNA 2012/2017. Entretanto, junto a um engenheiro que contribuiu para a primeira versão do Plano, apurou-se que a tendência é que a nova Embrapa Agroenergia venha a ser efetivamente o principal ente protagonista e executor dos projetos. Indagado sobre se o processo seria aberto à investigação de outros centros de pesquisa, restou um incômodo em reconhecer esse assunto como polêmico no meio decisório. O que alego é a possibilidade de repetição de um fato que já ocorre na maior empresa de capital público do país, que é a Petrobrás, com seu fabuloso CENPES, com a vantagem ali de que seus resultados são consumidos nos próprios processos de produção da empresa, o que não é o caso da Embrapa, cujo beneficiário final é o mercado. No APÊNDICE 1, a entrevista 8 com o próprio presidente da Petrobrás Biocombustíveis relata o desconhecimento sobre o quadro de pesquisas no setor em todo o país. O PNA pode incluir outros centros de pesquisa ou, como lembrou o engenheiro, é preciso saber “o que o mercado precisa”. Reforço essa dúvida com uma breve referência a um debate acadêmico com a presença de representante da área de “Estratégia Competitiva” da Petrobrás¹²⁴,

¹²⁴ Na realidade, o organograma da Petrobrás indica junto à presidência da empresa um órgão intitulado “Estratégia e Desenvolvimento Empresarial”, ao lado de Novos Negócios, Recursos Humanos, Jurídico, Comunicação e “Organização, Gestão e Governança”. O GEE acompanha desenvolve desde 2000 no Instituto de Economia da UFRJ trabalhos relacionados à evolução das indústrias e do mercado de energia brasileiro,

relativo a uma “agenda futura para uma política de biocombustíveis no Brasil”. Alguns cenários até 2030 foram elaborados, porém permeia uma incerteza crítica no mercado de biocombustíveis, segundo a Petrobrás, que resumo em dois grandes grupos:

- a. De ordem econômica: Crescimento da frota nacional e da demanda de combustíveis; Taxa de câmbio; Preço do petróleo; Custos de produção e de logística de biocombustíveis; tributação e o preço ao consumidor.
- b. De ordem tecnológica: Sustentabilidade (empregos, ciclo de vida do produto, etc.); Competição por recursos (solo, água, insumos); tecnologia de biocombustíveis (captura e armazenamento de carbono); e, promoção da eficiência energética.

O convidado ressaltou que a visão brasileira privilegia as vantagens competitivas da primeira geração de biocombustíveis, mas será necessário dar atenção à pesquisa e desenvolvimento da segunda geração. Revelador é pensar na fase “Pós-Etanol”, onde a importância é a matéria-prima e não o combustível. Informou que existe uma variedade de combinações de novas matérias primas que geração novas tecnologias, produtos e negócios, confirmado pessoalmente durante estágio doutoral na Universidade da Califórnia, Davis, em diversos seminários organizados pelos departamentos ligados às “ciências da vida”.

4. Implementação

“A **Política de Desenvolvimento da Produção e Uso de Biocombustíveis** precisa ser consolidada” (sic, grifos originais), reconhecia o PPA 2008/2011 (página 92).¹²⁵ Esta frase foi bem intencionada, mas acabou sem efeito, pois o que ocorreu efetivamente entre 2010 e 2011 resulta do tratamento superficial e improvisado na forma de uma agenda institucional e nada sistemática. Foi preciso o aquecimento do novo mandato presidencial e mais toda uma nova safra para serem acionados antídotos contra a escassez já extremada da crise de oferta de 2010/2011. Coincidentemente, aconteceu no último ano do PPA a

com experiência profissional na ANP e EPE. O encontro citado foi realizado em plena crise de oferta de etanol, em dezembro de 2010, pela “Associação Brasileira de Estudos em Energia (AB3E)”, braço brasileiro da “International Association for Energy Economics”, em conjunto com o Grupo de Economia Energética (GEE).

¹²⁵ Com a intenção de referir-se a uma consolidação inexistente de programas para biocombustíveis no país, aparentemente a redação da abertura do parágrafo se vale do título do PNPB, o “Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel”.

consolidação que começou pela Lei 12.490, de 16/09/2011 (originária da Medida Provisória 532, de 28/04/2011), formalizando a subordinação da supervisão do etanol à ANP. Vale lembrar que, em agosto de 2010, quando o mercado se apercebeu da crise, todos os indícios de prevenção para uma análise custo/benefício, como a redução do percentual mínimo de mistura, a formação de estoques, a suspensão de vendas externas, a contratação de importações a preços inferiores, estavam nas mãos do governo federal em todas as instâncias envolvidas (Câmara Setorial, Petrobrás, ANP, etc.).¹²⁶ Apenas em outubro de 2011, através da Portaria 678, ainda do MAPA (responsável pela cana, mas deserdado do etanol), a mistura de anidro foi reduzida de 25% para 20% a partir de outubro, e em dezembro de 2011 foi a Medida Provisória 554 estabeleceu incentivos para estocagem de etanol. Um ano antes de sua confirmação, em abril de 2009, a CONAB dizia:

“A garantia da continuidade da oferta de energia elétrica e de combustíveis líquidos é assunto estratégico para qualquer país. Portanto, a transformação estrutural que estamos fazendo na nossa matriz energética, com a crescente valorização da biomassa como fonte primária de energia, não pode ser tratada com uma matéria trivial. É fundamental que estejamos atentos aos rumos que estamos trilhando para evitar o risco de fracassarmos nesta empreitada.” (“Fundamentos da Crise do Setor Sucroalcooleiro no Brasil, Conab, abril 2009,3)

Resta, portanto, algum exercício adicional a fazer quanto à consolidação da política e sua extensão ao longo prazo. Para a ANP existem dois programas para biocombustíveis: o “**Programa Nacional do Alcool (Proálcool)**”, de 1975, que, embora sucessivamente

¹²⁶ Do Blog do Planalto: 06/05/2011 - 17:35: “**Para Lobão, preço do etanol deve começar a cair a partir da próxima semana**” - O governo não cogita o aumento do preço da gasolina enquanto o barril de petróleo se mantiver no patamar atual. A informação foi passada pelo ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, no início da tarde desta sexta-feira (6/5), após se reunir com a presidenta Dilma Rousseff no Palácio da Alvorada. “Nós não temos alteração no preço dos combustíveis ao sair das refinarias há nove anos, da Petrobras. Assim nós nos manteremos. Não haverá nenhuma alteração no preço dos combustíveis enquanto o barril internacional estiver em torno desses patamares que nós conhecemos.” De acordo com Lobão, o governo tem a expectativa de que na próxima semana a oferta de etanol seja ampliada no mercado interno. **O ministro declarou que o abastecimento de etanol “está bastante bom”, o que pode resultar na queda crescente do preço do combustível ao consumidor.** Outra informação apresentada por ele é que o governo, por meio da Petrobras, adotará uma política agressiva de produção de etanol. Atualmente, a Petrobras é responsável pela produção de 5% do etanol consumido no país; até 2014, esse número deve chegar a até 15%. “Com isso a Petrobras se transforma definitivamente num regulador, eficiente, do fornecimento dos preços do etanol”, disse. Edison Lobão fez referência à Medida Provisória 532, editada na semana passada, que estabelece mecanismos de regulação e fiscalização do mercado de etanol. **Ele lembrou que a partir de agora a Agência Nacional do Petróleo (ANP) é responsável por regular o mercado de etanol, que passa a ser tratado “como um energético, um combustível”.** “Portanto, a Agência cuidará disso com mais força para contenção dos abusos que ano a ano acontecem”, completou”.

modificado, não foi formalmente revogado, e o “**Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel (PNPB)**”, de 2005. A patologia organizacional é crítica, pois quando o Decreto 99.240, de 07/05/1990, encerrou as atividades do IAA, suas funções foram originalmente transferidas do MIC para a área da Fazenda. Porém, um mês depois o Decreto 99.288, de 06/06/1990, a Secretaria de Desenvolvimento Regional ocupou-se do espólio, rebatizada de Ministério da Integração Nacional, em 1992. Entretanto, em 2011, o Departamento de Açúcar e Alcool da Secretaria de Produção e Agroenergia do MAPA mantinha a carteira de contencioso do IAA. Uma tarefa que foi radicalmente eliminada com a extinção do IAA foi o planejamento econômico da indústria canavieira, tema de exame acadêmico que retrata toda a dificuldade do setor em busca da eliminação de incertezas (Szmrecsányi, 1976).¹²⁷ Como se sabe, O MAPA informa manter convênio de cooperação técnica com a ANP e dispor de um cadastro de usinas e destilarias, ambos controlando misturas de álcool e gasolina. Uma incontestável estratégia frente a desafios globais apoiada em fontes renováveis e limpas incrustou-se na carteira da diplomacia nacional tal como um modelo ou “projeto de desenvolvimento do Brasil, com benefícios a serem compartilhados com outros países” (MPO, 2007, 105). O discurso do PAC incorporado no PPA ratifica a esperada liderança mundial do Brasil nos biocombustíveis, através da expansão de exportações de etanol e da capacidade de produção de biodiesel.

Tal avanço certamente compensa as imagens negativas da ocorrência de combustão de biomassa em áreas florestais tropicais brasileiras. A projeção oficial era que a agroenergia deveria compor quase 30% da matriz energética até 2011, conforme objetivos do governo através do programa “**Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio**”, o único programa em curso para o setor citado pelo PPA e conduzido pelo MAPA.¹²⁸

¹²⁷ Uma vez extinto, acho oportuno recuperar o espírito de planejamento do IAA e recordar que o setor contava com “Planos de Defesas” para o açúcar desde 1939 e outro para o álcool desde 1944, que depois incluíram a aguardente, e em 1974 seriam agregados num só “Plano de Defesa de Safra”. A partir de 1963/64, sob a intenção do governo era superar 100 milhões de toneladas de cana-de-açúcar, foi lançado um “Plano de Expansão” com visão de longo prazo. Segundo a FAOSTAT, a produção brasileira rompeu aquele limite em 1976. Vale recordar que uma plantação de cana pode durar até 5 anos, o custo de investimento na soca (segundo corte) e ressoça (terceiro em diante) exige reflexão preliminar sobre a continuidade da atividade. Os planos do IAA são detalhados por Tamás Szmrecsányi em “O Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil (1930-1975)”.

¹²⁸ Originalmente, o programa foi instituído pelo Decreto 4.157, de 12/03/2002, no início do mandato de Roberto Rodrigues no ministério. Até o fim da presente década, as estimativas da Assessoria de Gestão

Sob a esfera do Ministério das Minas e Energia, destacam-se dois programas: o Proinfa e o Plano Decenal de Expansão de Energia 2020.¹²⁹ Contudo, em agosto de 2011, a pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro intitulada “Quanto custa a energia elétrica para a indústria do Brasil?” criticou o excesso de encargos fiscais que onera o setor privado, citando inclusive que, por ter atingido seu objetivo de inclusão de fontes alternativas nos leilões do MME, o PROINFA deveria ter sido extinto, quando teve seu prazo prorrogado por mais um ano pela Medida provisória 517, de 30/12//2010. Os dados da FIRJAN mostram que o país tem tarifa de energia elétrica para a indústria acima do padrão internacional: enquanto a média brasileira é R\$ 329,0/MW hora, nos EUA a tarifa é inferior duas vezes e meia, calculada em R\$ 124,7/MW hora. Mais da metade da tarifa brasileira é formada por impostos.

No capítulo da política energética, o PAC incluía investimentos em oito usinas de biomassa transformando resíduos em energia, inauguradas em meados de 2010 no interior de São Paulo. Sob o PAC, os investimentos estimados tinham como meta atingir uma produção média de 23,3 bilhões de litros anuais de etanol (com exportações de 4,5 bilhões de litros) e 3,3 bilhões de litros em biodiesel. Além de uma rede de alcooldutos de 1.150km, uma centena de usinas estava projetada: 77 para etanol e 46 para biodiesel. Para o período 2008/2011, as “metas governamentais prioritárias” referiam uma produção nacional de etanol da ordem de 27,7 bilhões de litros/ano e 2,678 bilhões de litros de biodiesel. Para este último, diante da exigência legal de adição de 10% de óleo vegetal ao diesel fóssil a demanda estimada passará de 1 bilhão de litros entre 2008 e 2012 e atingirá 2,3 bilhões ano. Adicionalmente, a aposta no biodiesel é um desafio fundamental de inclusão social, que

Estratégica do MAPA para a produção brasileira de açúcar indicam uma taxa média de crescimento de 2,2% entre 2010/2011 e 2020/2021, o que deve levar a uma produção de 42,3 milhões de toneladas, contra 34,08 milhões projetadas. As exportações atuais de 24,4 milhões passariam para 41,4 milhões, representando uma taxa de crescimento de 3,8% anual, enquanto o consumo interno crescerá num ritmo bem menos acentuado, de 1,8%, ou seja, de 12,1 milhões para 14,5 milhões t.

¹²⁹ O Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), instituído pelo Decreto 5.025, de 2004, visava diversificar a participação de fontes eólica, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas (PCH) no conjunto do “Sistema Elétrico Interligado Nacional (SIN)”. Cinco anos depois, a Lei 11.943, de 28/05/2009, fixou prazo-limite de 30/12/2010 para o início do funcionamento desses empreendimentos que totalizavam 2.239,7 MWs, através de 50 PCHs (35 sob o PAC), 46 usinas eólicas (18 sob o PAC) e 4 de biomassa, esta integralmente amparada pelo PAC. No “Plano Decenal de Expansão de Energia 2020” do MME, publicado em conjunto com a EPE, em 2011, os números foram revistos para um total de potência instalada 3.155 MW até o final de 2011, através de 137 empreendimentos: 62 PCHs, 21 termelétricas a biomassa e 54 usinas eólicas.

orientou o “**Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB)**”, criado em 2004, afirma o documento.

Sem surpreender, segundo as fontes oficiais, os alicerces que levaram o País a ingressar numa etapa de desenvolvimento sustentável teriam sido lançados com as realizações do primeiro mandato presidencial de Lula (2003/2006), inserido, inclusive, nas atividades do setor de petróleo e gás e através do equilíbrio da matriz energética nacional. É o que afirma a abertura do PPA 2008/2011, um documento elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO). Na origem, o PPA foi estabelecido pela Constituição de 1988 para servir de fronteira das atividades dos governos no País e de instrumento de transparência dos programas e ações do governo. Para entendimento dos procedimentos governamentais no Brasil, “**programas**” são “instrumentos de organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos” (MPO, 2011, 11). Em outras palavras, o conjunto articulado de ações orçamentárias, na forma de projetos, atividades e operações especiais e ações não-orçamentárias, com intuito de alcançar um objetivo específico. Programas são formas de organização centralizada que estabelecem uma linguagem comum entre o planejamento e o orçamento que irão ditar a gestão do governo federal, destinar as metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e elaborar o Orçamento Anual.

O governo estabeleceu dez objetivos no PPA 2008/2011, um deles inclui a promoção do “crescimento econômico ambientalmente sustentável”, com a geração de empregos e distribuição de renda. Porém, o exercício da lei exige obediência às diretrizes que, no PPA 2008/2011, foram exclusivamente relacionadas à gestão fiscal e orçamentária, tais como a redução de carga tributária, eficiência no combate à evasão, preservação dos resultados fiscais, contenção do crescimento de despesas correntes primárias. A própria Lei 11.653, de 07/04/2008, que introduziu o PPA 2008/2011 definia como prioritárias as ações associadas ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos (PPI) e ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cuja primeira fase foi lançada em 28/01/2007. Houve variação na forma e conteúdo dos conceitos de diretrizes e prioridades. Há, portanto, uma grande distância entre os objetivos e as diretrizes.

Na Lei 12.593, sancionada em 18/01/2012, que definiu o PPA 2012/2015, as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano Brasil sem Miséria e as

definidas nas leis de diretrizes orçamentárias estão classificadas como prioridades da administração pública federal. Comparativamente, em 2012, o artigo 4º da citada lei define nove outras diretrizes que orientarão a definição de prioridades: a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades; ampliação da participação social; promoção da sustentabilidade ambiental; valorização da diversidade cultural e identidade nacional; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços; garantir a soberania nacional; aumentar a eficiência nos gastos públicos; crescimento econômico sustentável; e, estímulo e valorização da educação, da ciência e da tecnologia.

Restrito à agricultura familiar, através da carteira de operações da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), o MAPA, administrou o “**Programa de Subvenção da Cana-de-Açúcar**”, exclusivamente para a safra 2008/2009. Recursos oficiais são depositados na ANP em favor de plantadores independentes localizados no Nordeste, desde que cadastrados. Foram excluídos os produtores cujas vendas foram dirigidas a empresas às quais estava societariamente vinculados. Um total de R\$ 42 milhões foi transferido para 11.300 produtores, em 2010. O subsídio foi outorgado sempre que o preço médio líquido mensal recebido pelos produtores se situasse abaixo de R\$ 40,92 por tonelada, tomando por referência um valor ponderado pelo o “Conselho de Produtores de Cana, Açúcar e Álcool (Consecana)”, nos estados de Alagoas e Pernambuco.¹³⁰ Algumas circunstâncias da criação do Consecana, em S. Paulo, são comentadas por seu criador na Entrevista nº 6 no APÊNDICE 1.

A CONAB ainda cuida do mapeamento e base de dados de lavouras de cana-de-açúcar e sorgo sacarino em todo o país no âmbito do “Sistema de Informações Geográficas

¹³⁰ A propósito de preço, cabe aqui descrever brevemente a composição formal do preço pago pelas usinas pela cana-de-açúcar. Segue uma metodologia própria que se vale de quatro parâmetros. Primeiro, a qualidade da matéria prima, que é medida pelo produto de três variáveis: o cálculo em quilogramas por uma equação que estima a quantidade de sacarose presente na cana, referido como “açúcar total recuperável” (ATR), que é ajustado por um quociente de transformação de sacarose em açúcares redutores; pelas perdas em função de processo industrial; e, perdas em função de açúcares redutores. Segundo, o preço médio final do açúcar e álcool depois de descontados os respectivos impostos e frete para os mercados interno e externo. O terceiro é a participação do custo da cana-de-açúcar no custo do açúcar e do álcool no estado; e, por último, o chamado de “mix” de produção e de comercialização, que são as respectivas quantidades produzidas e vendidas no ano-safra por cada unidade industrial. Os custos de colheita, conhecidos pela sigla CCT – corte, carregamento e transporte - variam no país conforme a região dentro do mesmo estado, considerando também a influência do método de colheita, manual e/ou mecanizada. Esta última modalidade tem custos variáveis conforme o uso de máquinas de corte e coleta e os veículos de transbordo e carga (“biminhões” ou “treminhões”), muitas vezes terceirizados, geralmente cobertos pelas usinas para desconto no preço final pago ao produtor.

da Agricultura Brasileira” ou “**Projeto SIGA Brasil**”. Nessa linha de dimensionamento da competitividade, vale situar a aplicação profissional do planejamento estratégico no MAPA, conduzido pela Assessoria de Gestão Estratégica (AGE), uma unidade junto ao ministro de Estado composta por uma equipe com vasta experiência acadêmica. Administra-se ali o “**Plano Estratégico**”, cuja edição de dezembro de 2006 cobre cenários até 2015, mais todas as etapas de um caderno do processo de gestão estratégica (objetivos estratégicos, missão, etc.), de alguma forma importada dos padrões corporativos, a julgar pela seguinte visão de futuro: “Ser reconhecido pela qualidade e agilidade na implementação de políticas e na prestação de serviços para o desenvolvimento sustentável do agronegócio”. À versão impressa consultada, entretanto, escaparam elementos importantes da alta administração: objetivos específicos, parâmetros de mensuração, meios e convicções de realização, tempos definidos.¹³¹

5. Fundamentos

Conquanto a principal referência no estudo das políticas públicas sobre biocombustíveis no Brasil seja o Decreto 76.593, de 14/11/1975, que lançou o “Proálcool”, esta pesquisa assinala sua coincidência com o octogésimo aniversário do Decreto 19.717, de 20/02/1931. Adotado como medida emergencial diante da crise sem antecedentes, ele introduziu o emprego compulsório do álcool como combustível de veículos automotores no Brasil, na forma de sua mistura na gasolina até 5%. Nos termos atuais, seu peso é desprezível considerando o cenário experimental do automóvel do início do século XX. Com certeza, marcadamente estratégico foi o objetivo de reduzir as importações de petróleo na década de 1970 que inspirou o Proálcool.

O Decreto de 1975 inaugurou o “álcool hidratado”, um novo combustível de escala tecnológica e comercial surpreendentemente compatível com a gasolina, beneficiado pelo vigor de uma frota em pleno crescimento nos anos 1970. Importa saber que a mudança social foi antecipada em dez anos pelo Decreto nº 59.190, de 08/09/1966, que atendeu uma

¹³¹ A ordem segue instruções da ciência da administração quanto à sequência conhecida pela sigla “SMART” de critérios para estabelecimento de objetivos: “*Specific, Measurable, Assignable (Achievable, Attainable, Action-Oriented, etc.), Realistic, Time Based (Time Bound)*”. A autoria é atribuída a George T. Doran com o artigo “There is a SMART way to write management goals and objectives”, *Management Review (AMA Forum)*, Novembro de 1981, pag. 35.

realidade setorial através da substituição de uma parcela de 25% da gasolina por equivalente em álcool anidro. Passa despercebida a importância do preâmbulo que diz “*que a indústria alcooleira (sic) do país foi declarada de interesse nacional em conformidade com o Decreto-lei 4.722, de 22/09/1942*”, um reforço do pensamento do Estado Novo em pleno regime militar. A propósito, a medida de cunho meramente econômico, sobretudo, atenta ao risco dos danos sociais da inflação, fazia referência a três parâmetros manifestados anteriormente à crise do petróleo de 1973: a proximidade da autosuficiência da produção nacional de gasolina; a necessidade de escoar a produção de álcool anidro; e um possível aumento dos preços da mistura carburante e dos transportes públicos.¹³²

Na verdade, a curva de aprendizagem do etanol começou em 1966, depois de estendida a todos os estados brasileiros, rompendo com o limite de mistura de 5% de 1931, limite do preço fixado pelo IAA, enquanto a diferença até 25% terá o preço da gasolina ex-tanque da refinaria. Com o Proálcool, a partir de 1976, a margem de mistura foi sendo reduzida de 25% para 10% a 15%, conforme o estado. Quando a crise econômica fortaleceu, seria recuperado em 1978 o mesmo limite de mistura até 25% em quatro estados do Nordeste e, apenas, em 2002, em todo o território nacional. Evidencia-se que o Proálcool dispunha previamente de um aparato institucional atento aos riscos de preços dos produtos básicos agrícolas e minerais, profundamente alterados com a crise política do Oriente Médio da sua década. A fórmula foi repetida com a Lei 11.097, de 13/01/2005, fixando um percentual de 5% mínimo obrigatório de adição ao óleo diesel dito mineral a ser alcançado até 2013, porém fixando a margem de 2% para 2008. Em julho de 2009 passou ao B4 e a partir de janeiro de 2010 ao B5. Embora o ufanista discurso oficial considere a mistura como a “introdução do biodiesel na matriz energética nacional”¹³³, o

¹³² A sucessão de regras de margens para mistura do etanol estão anotadas em relação produzida pelo MAPA, que incluo nesta pesquisa como APÊNDICE 3. Ela é evidência da constante relação entre Estado e a indústria sucroalcooleira no Brasil, tal como na origem do país.

¹³³ A primeira legislação da ANP, referida como específica para o biodiesel, foi a Portaria ANP nº 170, de 20/10/1999, que já exigia licença prévia para importação de biodiesel (artigo 1º - III). Antes da agência, a Portaria do Departamento Nacional de Combustíveis instituiu o registro diário dos postos revendedores (chamado “LMC – Livro de Movimentação de Combustíveis”) para relatar estoques e movimentações, incluindo a mistura de óleo diesel/biodiesel. Originalmente, a letra B nas siglas B4, B5, etc. significa “blending”, do inglês, mistura.

biodiesel já compunha a linha de produtos autorizados para a atividade de revenda varejista de combustível automotivo desde a Portaria ANP nº 116, de 05/07/2000, que diz:

“artigo 8º O revendedor varejista somente poderá adquirir combustível automotivo de pessoa jurídica que possuir registro de distribuidor e autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível, **biodiesel, mistura óleo diesel/biodiesel** especificada ou autorizada pela ANP e outros combustíveis automotivos, concedidos pela ANP”.

A referência desses elementos de natureza institucional foi provocada pela suposta idéia que os biocombustíveis deixaram de ser agrícolas e foram igualados a combustíveis apenas em 2011, quando seu controle passou a ser incorporado pela supervisão da “Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)”, criada em 1998. Tal falácia remete também a recuperar as alterações trazidas pela Lei 11.097, de 13/01/2005, à “Lei do Petróleo” nº 9.478, de 06/08/1997, que criou o Conselho Nacional de Política Energética (restaurando e ampliando o escopo do extinto CNP), que se definiu:

“**Biocombustível**” é o combustível derivado de biomassa renovável para uso em motores a combustão interna ou, conforme regulamento, para outro tipo de geração de energia, que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil;

“**Biodiesel**” é o biocombustível derivado de biomassa renovável para uso em motores a combustão interna com ignição por compressão ou, conforme regulamento, para geração de outro tipo de energia, que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil.

Porém, a partir da Lei 11.921, de 2009, o biocombustível passou a ser “substância”, abrangendo objetivamente o “biodiesel, etanol e outras substâncias estabelecidas em regulamento da ANP”. Em 2005, a Lei 11.921 acrescentou um conceito setorial (que não prevê a “terceira geração” citada pelos conselheiros da Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento, ANC):

Indústria Petroquímica de Primeira e Segunda Geração: conjunto de indústrias que fornecem produtos petroquímicos básicos, a exemplo do eteno, do propeno e de resinas termoplásticas.

Finalmente, está em curso o teor da Lei 12.490, de 16/09/2011, que nasceu da crise de oferta de 2010/2011, começou por transferiu a autoridade sobre os biocombustíveis para a ANP, e redefiniu os conceitos e sua autoridade da seguinte forma:

“Biocombustível: substância derivada de biomassa renovável, tal como biodiesel, etanol e outras substâncias estabelecidas em regulamento da ANP, que pode ser empregada diretamente ou mediante alterações em motores a combustão interna ou para outro tipo de geração de energia, podendo substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil;

Indústria de Biocombustível: conjunto de atividades econômicas relacionadas com produção, importação, exportação, transferência, transporte, armazenagem, comercialização, distribuição, avaliação de conformidade e certificação de qualidade de biocombustíveis;

Produção de Biocombustível: conjunto de operações industriais para a transformação de biomassa renovável, de origem vegetal ou animal, em combustível;

Etanol: biocombustível líquido derivado de biomassa renovável, que tem como principal componente o álcool etílico, que pode ser utilizado, diretamente ou mediante alterações, em motores a combustão interna com ignição por centelha, em outras formas de geração de energia ou em indústria petroquímica, podendo ser obtido por rotas tecnológicas distintas, conforme especificado em regulamento; e

Bioquerosene de Aviação: substância derivada de biomassa renovável que pode ser usada em turborreatores e turbopropulsores aeronáuticos ou, conforme regulamento, em outro tipo de aplicação que possa substituir parcial ou totalmente combustível de origem fóssil.”

Implantada pelo Decreto 2.455, de 14/01/1998, a ANP informa que a Lei 9.990, de 2000, estabeleceu no país um “regime de liberdade de preços em toda a cadeia de produção e comercialização de combustíveis, incluindo produção, distribuição e revenda”. Na prática, a liberação dos preços da gasolina e etanol no comércio varejista e atacadista no Centro-Sul do país aconteceu com a Portaria 59, de 29/03/1996, do Ministério da Fazenda (MF), e foi concluída três anos depois com a Portaria Interministerial MF/MME nº 28, em março de 1999. A Agência assinala não existir tabelamento, valores máximos ou mínimos e participação do governo na formação de preços. Tampouco há obrigatoriedade de prévia autorização para reajustes dos preços dos combustíveis.

A título de transparência, contudo, elabora um acompanhamento desde 2000 intitulado “Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis”,

em todo o país para cinco produtos: gasolina comum; etanol (álcool etílico hidratado combustível ou etanol hidratado combustível); óleo diesel não-aditivado; gás natural veicular (GNV); e, gás liquefeito de petróleo (GLP, “gás de cozinha” ou “botijão de gás”). Cinco meses depois da Medida Provisória nº 532, de 28/04/2011, que determinou a competência da gestão do etanol sob o guarda-chuva da ANP (transformada na Lei 12.940, de 16/09/2011), uma Portaria do MAPA ainda foi efetivamente necessária para impor, em agosto de 2011, a redução da mistura do álcool anidro à gasolina, passando de 25% para 20%, a partir de outubro daquele ano.

6. Trajetória

A sequência de circunstâncias e escolhas irreversíveis no passado (“*path dependence*”) explica porque o Brasil não pode ser considerado um modelo energético mundial devido a dois aspectos do contexto histórico de curto e de longo prazo. O **primeiro** que o diferencia é a dimensão única, sem réplica possível em outros lugares, de sua oferta agroindustrial que combina gente, plantas e a vastidão de um território cientificamente transformado em abundância produtiva em plena riqueza da biodiversidade tropical. Paralelamente, a urbanização e a atividade industrial levaram ao crescimento do parque automotivo do país. O setor foi alvo dos efeitos de “*délocalisation*”, um fenômeno que criou a figura do “*global supplier*”, onde uma montadora tem dois ou três fornecedores de autopeças em países distintos. Em outros setores industriais, essa transformação transferiu do hemisfério norte para o sul linhas de produção inteiras, desempregando pessoas e mesmo desativando cidades, concentrando na Ásia desde canteiros navais até fabricantes de vestuário e bens de consumo doméstico.

No setor automobilístico, apesar da abertura das importações do mercado brasileiro, com a penetração de veículos diferenciados, o Brasil atingiu o posto de sexto maior produtor mundial em 2010, registrando um crescimento de 14,6% sobre 2009, ofertando 1,3 milhão de novos veículos para passageiros e 505 mil veículos comerciais a mais do que fazia em 2001. Outra marca: também em 2010, a produção brasileira veículos de

passageiros ultrapassou em 90 mil unidades aquela dos EUA (APÊNDICE 2).¹³⁴ Aspectos sobre os mercados de automóveis e cana-de-açúcar foram considerados na avaliação do sucesso do etanol brasileiro pela equipe de estudos sobre eficiência energética do Departamento de Transporte da Universidade da Califórnia, Davis. Concluíram que pela impossibilidade de réplica dessas condições contemporâneas em outros países do nosso hemisfério, como a Austrália ou países africanos, anulando o conceito de “modelo” substituído por uma espécie de excepcionalismo brasileiro. (Sperling, Gordon, 2009).

“Mas este momento, embora o possamos circunscrever com relativa precisão, não é senão um elo da mesma cadeia que nos traz desde o nosso mais remoto passado” (Caio Prado Junior, “Formação do Brasil Contemporâneo: colônia”, pag. 18)

O **segundo** aspecto sobre estratégia de Estado tem um horizonte de cinco séculos. A evidência original começou com a intencionalidade portuguesa de romper pelo mar os monopólios comerciais para ir organizar no Brasil a maior empresa agrícola das Américas, feitos marcaram a história econômica da Era moderna. A produção do açúcar de cana deu o sentido da colonização, entendida como povoamento nas zonas tropicais inicialmente hostis. A capacitação com os recursos científicos de seu tempo foi distribuída entre ilhas do Atlântico abrindo em duas frentes tecnológicas.

A primeira é ligada à pioneira seletividade de produtos através da aclimação em território soberano de espécies de alto valor comercial; a segunda é ligada ao método de produção em escala comercial, um empreendimento que tomou a forma de extensas lavouras de monoculturas expandidas pelo trabalho intensivo especializado (as “corporate plantations”), simultaneamente amparado pela mercantilização da mão-de-obra cativa entre as populações indígenas e africanas.¹³⁵ O pioneirismo estava no fato de uma só unidade

¹³⁴ Comparativamente a 2001, a produção brasileira totalizava 1,817 milhão, sendo 1,501 milhão de veículos de passageiros e 315 mil veículos comerciais. No mesmo ano a China produzia 2,3 milhões (703 milhões de veículos passageiros e 1,6 milhão de veículos comerciais), enquanto os EUA lideravam a produção mundial com 11,4 milhões (na proporção de 4,9 milhões para 6,5 milhões). Além da Espanha, aproximam-se da produção brasileira tradicionais mercados como Canadá, França e México.

¹³⁵ “*Plantation*” é inspiração de diversos estudos de tipologias das empresas rurais, sobre classes sociais e o meio rural por Arthur Stinchcombe e, também, sobre o capitalismo agrário no Brasil e mudança social por Florestan Fernandes. A produção especializada estruturou o engenho - palavra substituída por “fazenda” no século XIX quando a unidade rural se destacou da “usina”-, expandiu-se no hemisfério nas costas do Pacífico, do Caribe até a Flórida. O modelo de “*plantation*” é a matriz da agricultura comercial contemporânea, em

produtora reunir a grande propriedade com a grande exploração, que são duas coisas distintas.¹³⁶ Logo, do somatório da riqueza do empreendimento com a força empregada no árduo e insubstituível esforço humano da ceifa da cana-de-açúcar resultaram anos de relações entre os indivíduos que gradualmente construíram características nacionais entre os habitantes.

“O sentido da evolução brasileira que é o que estamos aqui indagando, ainda se afirma por aquele caráter inicial da colonização.”(Caio Prado Junior, *Ibid.*, pág. 30)

Até os nossos dias, a história nacional seguiu os passos do cotidiano do engenho. Para extrair o açúcar era preciso ferver o caldo da cana produzido pela moenda. À superfície emerge uma espuma ou cachaça, que é fermentada para depois destilar-se e, daí, apurar-se uma aguardente. É assim que se fazia a “água da vida”, a inspiração da história com suas respectivas variações de qualidade. Portanto, uma semelhante sucessão de gotejamentos, seguidos de prova e seleção como em um alambique, irrigou a vida pública no Brasil em todo esse tempo.

Em 1759, o Estado pombalino interveio para encerrar o regime de capitanias hereditárias sob o qual apenas Pernambuco e São Vicente haviam sido exceções de povoamento e prosperidade devido ao açúcar. Distribuiu monopólios e banuiu a escravidão dos índios no Brasil, em 1757, na metrópole e Índia, em 1761, restringindo a oferta de trabalho no engenho em declínio. Transferiu o governo geral para o Rio de Janeiro, em 1763, para intervir sobre a queda das entradas da derrama do quinto do ouro, instituído em

prática a partir da segunda metade do século XX na Califórnia (EUA). No auge da chamada “revolução verde”, em 1965, o geógrafo Howard Gregor, da Universidade da Califórnia, Davis, assim se pronunciou: “the more industrialized plantation is simply another developmental stage, or “subculture”, of the plantation. The most impressive precedent for a vigorous and dynamic plantation form, however, is in the present agricultural revolution, a process that is spurring all agricultural forms to acquire many of the characteristics already considered most typical of the modern plantations. So well recognized has this process become, that several scholars have formulated steps in its operation. (...) Andreae deals with another major trend in agricultural modernization that is already widespread among plantations: specialized production. (...) But specialization is still held to be inevitable. Haushofer stress the growing emphasis on division of labor, leading to an ultimate stage that is even now practiced by many plantations, the contracting of people in neaby cities and towns for various farming operations”. GREGOR, H. “The Changing Plantation” in “Annals of the Association of American Geographers”, vol. 55, N° 2 (Jun, 1965), pp. 236.

¹³⁶ Prado Junior, C. “Formação do Brasil Contemporâneo: colônia”, São Paulo: Brasiliense 2008, pág. 121

1751. Entre o fim do absolutismo, em 1777, a inconfidência mineira em 1792 e a abertura dos portos, em 1808, o vendaval contra o Estado do Antigo Regime modificou o Brasil:

“Até 1769 não havia em Campos [dos Goytacazes] mais de 56 usinas de açúcar; em 1778 esse número subiu a 168; de 1779 a 1801 aumentou para 200; 15 anos mais tarde ele cresceu para 360 e enfim em 1820 havia no distrito 400 engenhos e cerca de 12 destilarias (St.-Hilaire, 1941: 398, apud PARANHOS).¹³⁷

Inevitável para esta pesquisa registrar a estratégia para o Brasil de Dom João VI aplicada em duas etapas.¹³⁸ Primeiro, ao manter a soberania da Dinastia, mudando a Corte para o Rio de Janeiro, em 1807; e, depois, antes de partir, ao nomear seu filho Príncipe Regente do Brasil, em 1821, garantindo a segurança do Estado monárquico num continente cercado de repúblicas em construção. O café e o tabaco, mas não o açúcar¹³⁹, foram os símbolos de riqueza do novo Império, estampados na bandeira adotada em 1822, possivelmente por razões estéticas de seus criadores.¹⁴⁰

¹³⁷ SAINT-HILAIRE, Auguste de. “Viagens pelo distrito dos diamantes e litoral do Brasil”. São Paulo: Nacional, 1941. (Brasiliana, v. 210) apud PARANHOS, P. “O Açúcar no Norte Fluminense”, disponível em <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao08/materia02/> Original disponível no acervo da Biblioteca Central da UnB.

¹³⁸ Parte do projeto de Dom João VI surgiu no reinado de seu avô. Segundo Maxwell, uma carta aberta anônima ao rei Dom José I, intitulada “*Punch's Politics*”, publicada em Londres, em 1762, alertava para, no caso da aliança entre os Bourbons de Espanha e de França assumir o controle de Lisboa, para garantir um primeiro bloqueio continental (o segundo seria com Napoleão, em 1807), “os ingleses poderiam satisfazer-se mediante a concessão do acesso direto ao Brasil, devendo o monarca português ser transferido, com toda a segurança, para o outro lado do Atlântico (...). Se o comércio inglês fracassar, encorajando o da França e Espanha, adeus à liberdade de seu país”. Os conquistadores da Metrópole seriam deixados “com a concha para subsistir, enquanto o núcleo seria levado embora”. (pág. 120). Portugal não acatou o ultimato para fechamento dos portos aos navios ingleses. A Espanha invadiu territórios na Europa e no Brasil, rechaçados por aliança com os britânicos. A paz foi selada por tratados de Madri (1750), Paris (1763) e Santo Ildefonso (1777). MAXWELL, Kenneth. “Marquês de Pombal: paradoxo do Iluminismo”-Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. Pág. 120-125.

¹³⁹ “No período imperial três produtos agrícolas que tinham sido importantes no período colonial continuaram a ter grande relevância na pauta de exportações, o açúcar, o algodão e o fumo, mas o café ultrapassaria definitivamente o açúcar como o principal produto exportado, em termos de valor, no início da década de 1830. Entre o início e o fim do Império, a participação das exportações de café nas exportações totais aumentou de menos de 20% para mais de 60%. (...). Embora a participação das exportações de fumo nas exportações totais se tenha reduzido durante o Império, o seu volume aumentou gradativamente de cerca de 7 mil toneladas nos anos 1850 para mais de 20 mil toneladas nos anos 1880”. ABREU, Marcelo; LAGO, Luiz A. C. do “A economia brasileira do Império, 1822-1889”. Texto para Discussão nº 584. Rio de Janeiro: PUC Departamento de Economia – Versão preliminar do capítulo 1 de nova edição, de “A Ordem do Progresso”. Data não disponível. Disponível em <http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td584.pdf> acessado em 27/01/2012.

Segundo o Marquês de Abrantes relatou em 1834, a revolução industrial levou o mundo ao surto de produzir oito vezes mais açúcar do que cem anos antes.¹⁴¹ A participação do açúcar nas exportações totais diminuiu durante o Império, passando de cerca de 30% para 10%. O setor era liderado por Pernambuco com um terço das vendas externas, cabendo à Bahia perto de 30%, ao Rio de Janeiro um quarto e a São Paulo um oitavo do total. No início da década de 1850, o volume havia praticamente triplicado. Pernambuco respondia por 43% do valor exportado e a Bahia por 36%, cabendo aos demais estados 3 a 4% cada. Afetaram o nordeste as grandes secas de 1877/1879, 1888/1889 e 1898/1900, redirecionando a produção de açúcar para o sudeste, que até então atendia o consumo interno.

Todavia, o marco institucional relacionado à revolução industrial no setor canavieiro no Brasil foi a edição do Decreto nº 2.687, 06/11/1875.¹⁴² O governo foi autorizado a prestar garantia e aplicar juros de 7%, no prazo de 5 a 30 anos, “ao Banco de Crédito Real que se fundar” para fins de atendimento de propostas “até 30 mil contos de réis” para :

“Art. 2º (...) às Companhias que se propuzerem a estabelecer engenhos centraes para fabricar assucar de canna, mediante o emprego de aparelhos e processos modernos os mais aperfeiçoados (...)

§ 3º; No capital a que se conceder garantia de juros ficará compreendido o valor de 10%, que constituirá um fundo especial destinado a ser dado pela empreza, sob sua responsabilidade, por empréstimos, a curto prazo e a juro de até 8% ao anno, aos plantadores e fornecedores de cannas, como adiantamento para auxilio dos gastos da producção. O empréstimo assim feito a qualquer plantador, não excederá de dous terços do valor presumível da sua safra, e terá para fiança do reembolsos, não sómente os fructos pendentes, como também certa e determinada colheita

¹⁴⁰ O Visconde de Taunay e variadas fontes apontam o francês Jean Baptiste Debret como seu criador, mas há igualmente referências à participação de D. Pedro I e a José Bonifácio Andrada. http://www.jackbran.com.br/lumen_et_virtus/numero4/PDF/DEBRET%20E%20OS%20FUNDAMENTOS%20DA%20AMBIGUIDADE%20NACIONAL.pdf .

¹⁴¹ ALMEIDA, Miguel Calmon Du Pin e (Marquês de Abrantes). “Ensaio sobre o fabrico do açúcar”. - Salvador: FIEB, 2002, pág. 44.

¹⁴² Muito antes que o Brasil de 2011 fosse informado de que o etanol, em meio a uma crise de abastecimento, é combustível equivalente aos demais fósseis (Medida Provisória 532, de 28/04/2011), o Conselho Nacional do Petróleo, já em pleno vigor do Proálcool, em 1978, havia consolidado numa série intitulada “Legislação Energética”. Nela, toda a “Legislação Nacional sobre Álcool” foi juntada aos volumes sobre carvão e petróleo.

futura, instrumentos de lavoura e qualquer outro objecto não compreendido em escriptura de hypotheca”.

O decreto foi firmado pelo Senador João Maurício Wanderley, o Barão de Cotejipe, um homem de engenho na Bahia, que acumulava no gabinete as pastas da Fazenda e dos Negócios Estrangeiros. Demitido após expressar o único voto contrário à Lei Áurea, em 1888, vaticinou que a abolição da escravatura representava o fim do trono imperial, o que de fato ocorreu um ano e meio depois. O decreto refere-se ao Banco do Brasil. A história oficial do banco considera como data de criação o ano de 1808 e a refundação pelo Barão de Mauá, em 1851. No segundo império, foi presidido pelo próprio Barão de Cotejipe, mas sua forma atual foi redefinida já na república em 1893. O custo operacional de um engenho central com tecnologia de difusão é indicado no Decreto nº 98, de 27/12/1889, que escapou à coletânea do CNP. Trata da concessão de empréstimo ao indivíduo Joaquim Ignácio Pereira no valor de 1.150:000 (hum mil cento e cinquenta contos de réis), à taxa de 6% a.a. No ano de publicação, tal montante equivalia a £ 123,00 (cento e vinte e três libras esterlinas), valor proporcionalmente vultoso em termos atuais considerando tratar-se apenas de uma operação de crédito.¹⁴³

Estavam evidentes duas variações de ordem tecnológica e institucional que caracterizavam uma nova realidade canavieira: primeiro, introduzia a futura divisão do trabalho entre o canavial e a usina, segregando a população dirigente e suas estruturas de propriedade e de produção que vinham concentradas num só engenho desde o século XVI; e, por outro lado, a introdução de valores da escala capitalista impondo o risco do investimento, pois importantes somas de recursos eram necessárias para enfrentar desafios

¹⁴³ O decreto ausente da obra do CNP compõe o acervo de legislação informatizada do Palácio do Planalto. Para fins de cálculo do valor atual, identificou-se que, em 1889, a paridade legal oscilou entre 25 e 27 pences de libra por mil-réis (ds/1.000) para os anos setenta do século XIX (cf. Furtado, C. “Formação Econômica do Brasil”. Cia. Editora Nacional. 1970, pág. 163). O valor atualizado calculado a preços ao consumidor de dezembro de 2010 corresponderia a um poder de compra em libras esterlinas de £ 9.750,00 (ou US\$ 15.035,00). Tal valor seria ainda mais expressivo, equivalente em libras a £ 49.000,00 (US\$ 75.560,00), se calculado em termos de rendimentos médios acumulados ao longo dos anos. Por outro lado, tomando por parâmetro a cotação de £ 4,24/onça-fina de ouro da época, o capital concedido corresponderia à quantidade física de 29,1641 onças-finas. Convertendo-as a preços correntes do mercado de Londres em dezembro de 2010 (1 onça= US\$ 1.224,53), então, o capital corresponderia a aproximadamente, US\$ 35.700,00. Base de dados utilizada elaborada por Officer, Lawrence H.; Williamson, S. H., “The Price of Gold” e “The Annual RPI and Average Earnings for Britain 1209 to 2010 (New Series)”, Chicago: MeasuringWorth (University of Illinois), 2011. Disponível em <http://www.measuringworth.com/gold/>, acessada em 17/01/2011.

em meio à proximidade da extinção da mão-de-obra escrava, fato que, por si só, encareceria a relação de trabalho e reduzia os ganhos.

Ao deixar de interferir no preço final de exportação, os antigos proprietários haviam sido transformados em intermediários supridores de matéria prima aos usineiros, que tinham o último contrato de venda. Associações reuniram-se em torno do “engenho central” em busca de organizar a captação de recursos financeiros para enfrentar tecnologias, a concorrência e a autosuficiência gerada pela beterraba na Europa Central (apenas a Grã-Bretanha e o sul da Europa seguiriam dependentes do açúcar de cana). A propósito, na segunda metade do século XIX, o suprimento era conduzido por holandeses com produtos das Antilhas (Caribe) e Java (Indonésia). Depois da primeira extração de açúcar de beterraba na Alemanha em 1747, o bloqueio continental fez o crescimento da indústria na França, incentivada por isenção tributária em 1812. A par disso somaram-se novas técnicas para otimização do conteúdo de sacarose no tubérculo. O uso de máquinas a vapor para aproveitamento da sacarose foi igualmente exportado para extração de açúcar de cana nas Antilhas. A moagem (compressão mecânica por rolamentos) foi substituída pelo método da difusão térmica e lixiviação (com tubos, caldeiras e centrífugas), cujo princípio é válido ainda hoje. A extração do caldo da cana-de-açúcar através da difusão deu escala industrial à produção açucareira.

Por esse motivo, o Decreto 10.393, de 09/10/1889, firmado pelo liberal Lourenço Cavalcanti de Albuquerque, oficializou a distinção entre engenhos centrais voltados “para fomentar a expansão da indústria sacarífera” e os demais estabelecimentos ligados à agroindústria e dedicados ao “amanho da terra e ao aumento e aperfeiçoamento da cultura da cana”. Apartaram-se as tarefas de plantar e de fabricar “assucar e alcool de canna”. O modelo de engenho central e palavra “usina” foram importados da França, cujas máquinas também faziam parte do negócio, que incorporaram no Brasil seus próprios canaviais, mas distinguiram a indústria da agricultura dos engenhos banguês em latifúndios escravocratas e monarquistas.¹⁴⁴

¹⁴⁴ COSTA FILHO, Miguel. “Engenhos Centrais e Usinas”. Revista do Livro. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional do Livro, vol. 19, Ano V. setembro, 1960 pag. 83-91. Segundo o “Le Trésor de la Langue Française Informatisée”, o vocábulo francês “usine” é documentado desde 1798 e deriva do valão “occhevine”, “oe(u)chine” e “wisine”, para descrever uma oficina artesanal instalada junto a um curso d’água (“eau”).

O canavial tinha custos de produção próprios, com novas mudas e técnicas de manejo, enquanto a usina tinha outro nível de custos, exigia mais capital. O poder de influência passou da aristocracia rural para o capital financeiro dos usineiros. Um número de 87 unidades centrais foi autorizado entre 1870 e 1890, embora apenas 12 tenham iniciado suas atividades. Não foi só a transformação causada pela tecnologia e mudança de valores institucionais que afetaram a realidade rural brasileira, mas, também, o crescimento da produção de café em São Paulo.¹⁴⁵

7. Intervenção

O Decreto n. 1.053, de 22/09/1903, assinado pelo Presidente Rodrigues Alves autorizava-o a despender 200 mil contos de réis com a “Exposição Industrial de Aparelhos a Alcool”, promovida na capital do país pela Sociedade Nacional de Agricultura, que previa a publicação dos trabalhos com o intuito de “vulgarizá-los no país”. Em 19/12/1913, o Decreto nº 10.076, aprovou o regulamento das estações experimentais de cana-de-açúcar sob a jurisdição da pasta dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio. Competia às estações “estudar a cana-de-açúcar sobre (sic) todos os pontos de vista, biológico, químico, agrônômico, procurando os meios para elevar o seu rendimento cultural e técnico e melhorar o seu aproveitamento em geral”. Em 1919, o “álcool motor” foi adotado para toda a frota de veículos na cidade de Recife (PE). Em 1920 é instalada Estação Experimental de Combustíveis e Minérios e o Serviço de Geologia dentro do Ministério da Agricultura.

Foi a riqueza das exportações de café que nas duas primeiras décadas levou as famílias à construção de usinas de açúcar, pois conheciam os equipamentos de secagem do grã, caso das famílias Ometto e Dedini (Eisenberg apud Vian, 2003, 69). Contudo, a maior intervenção do Estado ocorrerá a depois da crise de 1929, quando houve um desequilíbrio entre a superprodução de café e a queda das vendas com repercussão em todo o resto da

¹⁴⁵ O café é sem dúvida o item de maior representatividade no estudo do relacionamento comercial entre o Brasil e os EUA. Os cafeicultores brasileiros, com custos de mão-de-obra superiores aos usineiros e plantadores de cana-de-açúcar, exportavam um produto sem concorrentes destinado aos EUA, um mercado em crescimento desde a segunda metade do século XIX, onde o chá era fornecido por britânicos a um preço elevado, cujo consumo era associado à elite, enquanto o café era a bebida popular.

economia com a falta de renda. Também houve a queda do consumo interno, dominado pelos produtores nordestinos, que entraram em conflito de interesses com os paulistas que haviam atingido a autosuficiência. Surgiu o Estado como mediador, materializando sua intervenção em 1931 pela falta de mecanismos financeiros e custos não-competitivos no mercado internacional, numa época em que 105 do produzido era exportado. Sem o mercado consumidor, o açúcar passou a ser o “álcool residual ou de melaço” e ter uma finalidade carburante.

Assim, o “governo provisório” editou o Decreto nº 19.717, de 20/02/1931 que estabeleceu a mistura obrigatória de 5% álcool nacional na gasolina, isentando de direitos aduaneiros material de adaptação para produção do álcool anidro, bem como reduzia em 20% o imposto de importação para os automóveis e 50% dos cabeçotes de motor importados separadamente. Na sequência, o Decreto 20.356, de 01/09/1931, criou o serviço de fiscalização pelo Ministério da Agricultura para garantir aos importadores o fornecimento do “álcool motor”, com especial atenção para a contabilização de estoques e até a conferência do mérito nas importações de automóveis ao amparo da redução tributária. Em 24/03/1932, o Decreto 21.201 estimulou “a fundação de usinas de fabricação de álcool absoluto (anidro)”. No mesmo ano, a distribuição foi incentivada com créditos para a “montagem de bombas” na capital, bem como seu “autotransporte”.

A Era Vargas ficou marcada por dois atos relevantes de intervenção do Estado no setor canavieiro. O primeiro foi o Decreto 22.789, de 01/06/1933, que criou “Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA)”. A autarquia contava com uma Comissão Executiva formada por delegados da Fazenda, da Agricultura, da pasta “Trabalho, Indústria e Comércio”, mais um representante do banco ou consórcio de bancos e outro do estado. O colegiado também participaria de um Conselho Consultivo aonde tinha assento apenas um representante “dos plantadores”, estando explicitamente excluídos os atacadistas e intermediários. O artigo 5º isentava de todos os impostos e taxas federais, estaduais e municipais “todo o álcool anidro produzido no país, toda a aguardente e álcool destinados ao fabrico de álcool anidro e todo álcool destinado à preparação dos carburantes”.

O segundo foi o Decreto-Lei 3.885, de 21/11/1941, que estabeleceu o “Estatuto da Lavoura Canavieira (ELC)”, que enquadrava o trabalho agroindustrial em distintas categorias como “fornecedores”, (lavradores não assalariados que operavam

individualmente, inclusive como arrendatários ou parceiros), os “lavradores de cana”(colonos e assalariados) e “lavradores de engenhos” (figura intermediária). Nele, o IAA estava incumbido de um cadastro nacional de fornecedores para regular e condicionar a entrega de matéria prima pelos fornecedores aos usineiros. Estes tinham a garantia da atividade de moagem regulada, sob risco de intervenção pelo IAA, que impunha restrições à atividade agrícola (60% de cultivo próprio) de acordo com as quotas de produção autorizadas conforme a necessidade de consumo. O cálculo do preço do produto, constante do artigo 87 do Estatuto, que dizia guardar correspondência ao preço do açúcar ou do álcool, conforme a quota, considerando o “coeficiente de rendimento industrial médio das fábricas”, “a riqueza em sacarose” e a “pureza das canas fornecidas”. Também o IAA fixava a “renda normal pela utilização da terra” que considerava o preço do arrendamento, a natureza do terreno e “as vantagens proporcionadas pelo proprietário ao fornecedor”. Litígios só escapavam para a justiça ordinária se esgotados os recursos administrativos do ELC, quando previamente anulados pelas Turmas da Comissão de Conciliação do IAA. Antes disso, seus acórdãos apresentavam força de coisa julgada, enquanto não regularmente anulados pelo Poder Judiciário.

Ao final do Estado Novo, em 1945, verificaram-se manifestações favoráveis ao encerramento do IAA, porém, alguns autores também citam que o IAA contribuiu para o retardo dos programas de reforma agrária no país. (SZMRECSANYI, MOREIRA, 1991), além de contribuir para a regularidade de entrada das divisas externas, visto que o açúcar também era alvo de regulação pela Organização Internacional do Açúcar. Ajuda a entender essa questão a análise da evolução de quantidades e preços médios das exportações brasileiras de açúcar em bruto através de dados do banco da FAOSTAT para o período 1961/2009 sinalizados pelos gráficos A, B e C. Identifico quatro estágios distintos:

- a. **Anos 1961/1965:** O quinquênio caracteriza-se por uma produção errática em quantidades abaixo de 1 milhão t, num mercado mundial dominado por Cuba, Filipinas e Austrália, onde o país, superado por outros do Caribe, tem quedas à metade das quantidades nos politicamente conturbados anos de 1962 e 1964, sob oscilação dos preços muito acentuada fechando a US\$ 75/t.
- b. **Anos 1965/1974:** É uma década positiva, com vendas inéditas que cresceram 2,8 vezes chegando ao final a 2,8 milhões t; encerra com o Brasil sendo o 2º maior

exportador, superando a Austrália e vendendo 63% da oferta de Cuba. Outro fator marcante é o crescimento constante de seus preços finais até a 1ª crise do petróleo; em 1973 chegou-se ao preço máximo de US\$ 198/t, porém a crise causa uma explosão do preço para um patamar histórico de US\$ 560/t e US\$ 643/t entre 1974 e 1975, que nunca mais foi atingido; Adicionalmente, de 1968 até a 1ª crise do petróleo em 1973, o PIB brasileiro cresceu a uma média anual de 9,33% a.a., com sucessivos picos de 11,3%, 11,9% e 14% entre 1971 e 1973. Além disso, a inflação era cadente – de 39,1% em 1966 para 15,5% em 1973 - caracterizando o “milagre econômico”.

- c. **Anos 1976/1989:** O período corresponde à implementação do Proálcool, ocasião em que as quantidades diminuíram de 1,8 milhão t em 1977 para 549 mil t em 1989, o nível mais baixo desde 1963. Concorreu também a crise do petróleo de 1979/1980, quando os preços velozmente chegaram aos níveis de 1973/74, embora se situando em torno de US\$ 480/t; a partir daí, depreciaram-se constantemente e o Brasil se viu novamente afastado do grupo de frente ora liderado por Cuba, Austrália e Tailândia.
- d. **Anos 1990 até 2009:** Ciclo virtuoso que coincide com dois eventos: internamente, o IAA é extinto, no cenário externo, Cuba perde em 1993 seu protagonismo como “player” mundial, até ser superada em 2009 pela Guatemala (3º produtor mundial); o patamar das quantidades exportadas pelo Brasil mudou de 2,1 milhões t para 4,8 milhões t num só ano (1995). Essa oferta caiu para 4,1 milhões t no ano seguinte e ainda para 3,8 milhões t em 1997, mas um novo surto elevou a oferta para 7,8 milhões t em 1999. Depois de outro ajuste no início da primeira década do século XXI, as vendas cresceram exponencialmente ao ritmo de 5,97% a.a. entre 2001 e 2009.

Às vésperas de um quinto mandato do regime militar, o ministro da Indústria e Comércio divulgou à imprensa, em 11/12/1973, que o preço do petróleo (US\$ 8,55/barril para o produto extraído e liberado) já justificava a mistura do álcool à gasolina, abrindo a oportunidade para aumento da produção canavieira, tendo em vista também que o mercado internacional do açúcar passou a constituir sólida e rentável base para as exportações do país. Esse momento é registrado pelas ciências sociais no Brasil como sendo o início da

formulação da política pública para o etanol, na época batizado de Proálcool (Santos, 1993, 21-35). Infiro, no entanto, que tais comunicados tenham antecipado a decisão objetiva para breve de subsidiar o setor através dos Atos IAA 66/73 e 01/74, antes comentados. Dessa data até o efetivo lançamento do programa, em dezembro de 1975 (Decreto n.76.592), o governo incumbiu o Centro Técnico Aeroespacial, de São José dos Campos (SP), de iniciar estudos de adaptação de motores convencionais ao álcool. Em 1976 a Chrysler do Brasil lançou o modelo de passageiros “Polara”, com motor a álcool. A economia da época sofreu uma notável crise de balanço de pagamentos e forte restrição às importações, restritas ao óleo cru, trigo e fertilizantes.¹⁴⁶

Em dezembro de 1979, o barril atingiu US\$ 38,00. Dez anos depois do Proálcool o país recuperou a democracia em 1985 e a Constituição de 1988 associava o etanol aos combustíveis fósseis para efeito de matéria tributária. Nesse decênio, a produção de etanol cresceu de 555 milhões de litros em 1975/76 para 11,9 bilhões de litros em 1985/86. A frota nacional chegou a ser composta por 92% de veículos novos vendidos a álcool. Em 1990, sob o espírito do programa “Brasil Novo”, que levaria o país à sua pior crise institucional desde o fim do regime democrático na década de 1960. Como aconteceu com outras autarquias, o governo decidiu encerrar o IAA incumbindo o Ministério da Agricultura a assumir seu contencioso.¹⁴⁷ Em setembro de 1990, o governo incumbiu o “Ministério da Infra-Estrutura” a constituir uma “comissão com a finalidade de reexaminar a matriz energética nacional”, composta, ao lado de dois representantes do setor privado designados pelo coordenador, por oito pastas, sendo o meio ambiente incluído a partir de

¹⁴⁶ A substituição de importações levaria o país a conviver com a Política Nacional de Informática (Lei 7.232, de 29/10/1984) numa tentativa do chamado Estado intervencionista de construir uma engenharia computacional autônoma. O modelo organizacional era algo próximo àquele ainda em curso e bem-sucedido nos EUA até o presente século, onde as universidades participam em conjunto com o governo e setor privado de experiências comerciais. A seguinte nota registra essa intenção: “1987: a PUC-Rio e a USP tornaram-se parceiras da empresa Cobra, que fabricava computadores de tecnologia inglesa Ferranti para aplicações militares, no desenvolvimento do computador G10, a ser projetado e fabricado no Brasil.” (Fonte: Cronologia, Núcleo de Memória da PUC-Rio). Todavia, os tempos eram de esgotamento dos recursos orçamentários e elevada inflação confrontavam com preceitos extremados do fundamentalismo de mercado.

¹⁴⁷ O primeiro banco de germoplasma de cana-de-açúcar construído no país pelo IAA sob o Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar (Planalsucar), localizado em Alagoas, foi obrigatoriamente transferido para a Embrapa. Porém, seu acervo permanece mantido junto à Universidade Federal de Alagoas (UFAL), o que a habilita a integrar a Rede Inter-universitária para o Desenvolvimento do Setor Sucroenergético (RIDESA), totalizando nove universidades brasileiras.

1991 (Decreto não numerado de 07/09/1991). Já no mandato do Presidente Itamar Franco, também por decreto não numerado de 20/04/1993, o escopo daquela comissão foi ampliado para incorporar o álcool na participação da Matriz Energética Nacional

QUADRO 7

PRINCIPAIS NORMATIVOS SOBRE BIOCOMBUSTÍVEIS NO BRASIL

Data	Decreto/regra	Ato	Observação/Responsável
28/12/1973	IAA 66	Subsídio o preço da cana	
03/01/1974	IAA 01	Subsídio do juro de financiamento	
14/11/1975	76.593	Criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool)	
07/05/1990	99.240	Extinção do IAA	Mini.Economia, Fazenda e Planejamento
06/06/1990	99.288	Transfere do MEFP para a Sec. Desenvolvimento Regional	
03/09/1990	99.503	Cria Comissão para Reexame da Matriz Energética Nacional	Ministério da Infra-Estrutura
08/02/1991	Lei 8.176	Instituiu o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis	
07/06/1991	Portaria 463	Define preços controlados, tabelados, monitorados, limitados e liberados	Ministério da Fazenda
07/02/1991	s/nº	Inclui a Secretaria do Meio Ambiente	
20/04/1993	s/nº	Cria Comissão Interministerial para Reexame da Participação do Álcool na Matriz Energética Nacional	Ministério das Minas e Energia
27/10/1993	s/nº	Cria a Comissão Interministerial do Álcool (CINAL)	
12/09/1995	s/nº	Transfere a CINAL para a estrutura do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT)	
01/04/1996	Portaria 64	"Ficam sujeitos ao regime de preços liberados os preços da cana-de-açúcar, açúcar, álcool, etc.	Ministério da Fazenda – vigência a partir de 01/01/1997
13/12/1996	Portaria 294	Adia a liberação de preços por 6 meses	Ministério da Fazenda – nova vigência a partir de 01/05/1997(1º adiamento)
07/08/1997	Lei 9.478	"Lei do Petróleo"	Criados o Conselho Nacional de Política Energética e a ANP
21/08/1997	s/nº	Cria o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA)	Sec.Executiva do Min. da Agricultura e Abastecimento coordena 10 (dez) pastas
28/04/1998	Portaria 102	Adia a liberação de preços por 7 meses	Ministério da Fazenda – nova vigência a partir de 01/11/1998 (2º adiamento)
16/10/1998	Portaria 275	Adia a liberação de preços por 3 meses	Ministério da Fazenda – nova vigência a partir de 01/02/1999 (3º adiamento)
26/10/1999	Lei 9.847	Atribui à ANP a fiscalização do setor do petróleo e biocombustíveis	
17/07/2000	3.546	Modifica o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA)	Transfere para dentro da estrutura do MAPA com MMA, MF, MDIC, MME.
17/08/2001	3.890	Regulamenta recursos da Lei 4.452/64, dispõe sobre Programas e Operações do setor,	
14/05/2002	Lei 10.464	Dispõe recursos da CIDE para subsidiar preço e transporte do álcool às distribuidoras	
19/12/2001	Lei 10.336	Institui a CIDEna comercialização do setor de combustíveis	
02/03/2003	s/nº	Criação do GT Interministerial para estudar a viabilidade do Biodiesel	Ministério das Minas e Energia
28/05/2003	Lei 10.683	Constitui competência ao MAPA sobre política de açúcar e álcool	
23/12/2003	s/nº	Cria Comissão Executiva Interministerial para o Biodiesel	Ministério das Minas e Energia
13/01/2005	Lei 11.097	Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel (PNPB)	Ministério das Minas e Energia
16/09/2011	Lei 12.490	Modifica Lei 9.478 incumbe o CNPE de definir a estratégia e política de biocombustíveis	ANP

Fonte: Diversas. Elaboração do autor.

Ao longo da implantação do Plano Real, a valorização da moeda e a incerteza da produção de cana-de-açúcar levaram o país a importar 6,5 bilhões de litros de etanol ao todo. Com a economia em de estabilidade em meio à abertura das importações de veículos (já em curso desde o início do governo Collor), o mercado interno de automóveis começou a desacreditar da oferta de álcool nos postos de abastecimento e rapidamente retornou aos modelos de veículos convencionais. Para os produtores, a liberalização dos preços de combustíveis foi adiada por três vezes, que representava um quadro de desconfiança e instabilidade institucional sobre os efeitos inflacionários do mercado livre. A multiplicidade de atos legais do Brasil relacionada ao setor canavieiro e o preço do seu combustível necessita um quadro sinóptico sobre a evolução dos principais instrumentos, como decretos, decretos-lei, portarias e leis aplicadas entre 1975 e 2011, disponibilizadas no QUADRO 7, observando-se que propositadamente não foram ali incluídas medidas referentes ao comércio internacional, à reforma agrária e às questões trabalhistas ou ambientais.

8. Incerteza

Na história do país, a produção de açúcar somou cerca de 250 milhões de toneladas entre 1532 (ano que Martin Affonso de Souza teria plantado a primeira muda em São Vicente, SP) e 2000, asseguram as informações da UNICA. Em uma década as terras brasileiras produziram mais do dobro do possível em quinhentos anos. A combinação de liberdade de preços e opção de combustíveis foi responsável pelo fortalecimento do etanol junto ao consumidor brasileiro no princípio deste milênio. A realidade da incerteza dos preços e do risco que caracteriza a atividade agrícola permaneceu, particularmente numa “commodity” de condições únicas e num mercado único, agora sem apoio do IAA.

Aturdida com a liberalização do setor, conforme depoimento de operador do setor de distribuição Apêndice 1 Entrevista n. 7), os produtores passaram à comercialização direta. Passível de proteção apenas no mercado de futuros (“*hedge*”), a cobertura do risco saiu da esfera pública e passou à condição de um contrato privado entre as partes interessadas fechado com base nas informações geradas pelo próprio mercado. Ali, sob

regras de transparência, antes exclusivas entre o setor e o IAA, os termos das operações são eminentemente financeiros submetidos a um acompanhamento “a posteriori” pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).¹⁴⁸

Até a introdução pela Volkswagen do primeiro automóvel “flex”, em 2003, a produção de etanol brasileira oscilava numa faixa de 10 a 13 bilhões de litros. Na safra 2003/2004, a produção já atingiu o recorde de 14,8 bilhões de litros. No cenário macroeconômico, a inflação chegava ao índice mais baixo desde 1998, quando ainda o regime cambial não era flutuante: 3,14%. Do lado da oferta, a produção continuou a crescer aceleradamente até 2006/2007 até 17,7 bilhões de litros; na safra 2007/2008, superou a incrível barreira dos 20 bilhões. Nessa altura, veículos “flex” eram a maioria absoluta da frota nacional, margem de 92% semelhante a 1985/1986. O PIB brasileiro havia crescido nos primeiros anos da crise (6,1% em 2007 e 5,2% em 2008), porém, o preço do petróleo subiu a 100 dólares no final de 2008, complicando o crédito num ano excepcional em que a produção atingia 22,5 bilhões de litros.

¹⁴⁸ Ao contrário da ANP, cuja atuação em conjunto com a Petrobrás é vista como quase incestuosa, não há registro de reclamações regulares abertas contra a CVM, que cuida para ser efetivamente uma agência independente do Executivo, não sendo uma autarquia comum, que obedece às suas atribuições. Ainda que aparentemente inapropriado à finalidade desta pesquisa, cabe um esclarecimento ao leitor que poderá interessar-se em saber como o setor passou a conviver com o risco e quais os mecanismos privados que o amparam. A exemplo de outras “commodities”, a livre negociação dos preços de açúcar e álcool no início dos anos 1990 levaram à busca de contratos no mercado de futuros. No caso brasileiro, as usinas passaram à contratação de “*hedge*” para protegerem-se dos riscos de oscilação de preço da matéria prima. Açúcar e álcool são caracterizados, numa ponta, pela pressão de um movimentado mercado de consumo na Ásia, e na outra, pela concentração da produção de açúcar e etanol nas Américas, algo semelhante ao perfil da soja. Os atores privados que participam nestes mercados dividem-se, por um lado, entre produtores de cana sob ameaça do risco de queda de preço abaixo da remuneração do *mix* pago pelas usinas e, por outro, os usineiros, em relação ao seu custo de produção ou ao custo de estoque físico do produto. Contudo, também atua no mercado de futuros toda a cadeia de atores privados, residentes fiscais no país ou não, como as indústrias fornecedoras de insumos, as indústrias consumidoras de açúcar e álcool, os distribuidores de combustíveis e, também, “traders” e fundos de investimento. Mesmo antes da desregulamentação do mercado brasileiro, já eram negociados os contratos de futuros para açúcar em bruto (demerara) e refinado em bolsas como a NYBOT (EUA) e a Euronext.Liffe (Amsterdã, Bruxelas, Lisboa, Londres e Paris). Assim, em 1995, em S. Paulo, a então Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F Bovespa desde 2008) lançou o contrato futuro para o açúcar cristal, uma inovação em relação aos demais ativos. A princípio cotado em dólares tinha liquidação física obrigatória (entrega do produto). Em 1999, a alternativa da liquidação financeira, com base em índices da ESALQ (CEPEA), em Piracicaba (SP), foi uma importante reformulação, pois aportou novos parâmetros de preços e a transparência de sua formação de fácil aceitação do contratante brasileiro. O primeiro contrato para álcool anidro carburante surgiu em 2000, também na BMF, logo depois acompanhada pela CBOT (Chicago), que lançou o seu contrato para etanol. O processo negociador inclui uma operacionalização que envolve a seleção de estabelecimentos credenciados para depósito e retirada das mercadorias em 80 pontos de áreas produtoras.

Daí a inclusão na pauta diplomática do pleito de liberação do mercado importador de etanol nos EUA. Paralelamente, houve profunda modificação do perfil societário daquelas sob gestão familiar, alvos de fusão e aquisição por grupos multinacionais, como a Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill, Louis Dreyfus, British Petroleum e a Royal Dutch Shell.

Segundo informou a Cosan/Raizen ao mercado em dezembro de 2011, o maior grupo do setor de biocombustíveis do país, a capacidade de esmagamento de cana-de-açúcar instalada no país está dividida da seguinte forma: Raizen (9,7%), Louis Dreyfus Commodities (5,4%), Tereos Guarani (3,5%), Usaçúcar/S.Terezinha (3,3%), Alto Alegre (2,6%), Bunge (2,5%) São Martinho (2,3%), ETH Bioenergia Brasken (2,0%), Shree Renuka (1,9%), Zilor (1,8%), BP Energy (0,6%), e outras (64,4%). As “tradings” ADM, Cargill e Glencore mantêm operações “joint ventures”. O oligopólio do tipo homogêneo ocorre na revenda (“market share”): Petrobrás (47,7%), Ultra (24,5%), Raizen (23,2%), Ale 4,3% e outras 0,3%. Esperavam-se novas operações. Apoiado por depoimento a esta investigação (Apêndice 1, Entrevista 6), o QUADRO 8 ajuda a identificar quatro fenômenos que marcaram o setor entre 2007 e 2011, concluindo com os anúncios de financiamento do BNDES e estoques reguladores, sem, contudo algum tipo de análise da capacidade de pagamento dos futuros tomadores.

QUADRO 8 SINOPSE DA CRISE SETORIAL 2007/2011

Fenômeno	Curto Prazo	Desafios	Expectativas
2007 Endividamento	Baixo investimento 2005/2006 = + 761 mil lt 2006/07 = +1,6 milhões lt	Risco de Quebra setorial reduz preço das empresas	Transferência de comando societário
2008 Crise financeira	Participação de Capital Nacional e Estrangeiro	Novos “greenfields” Preços melhores	Ativos mantidos com bom valor excita concentração adiados
2009 Concentração	Cria oferta 2007/08 = +4,3 2008/09 = +4,7 bi	Manutenção de “brownfields” investimentos contidos	Adiamento de greenfields Menores ameaçados
2010 Surto de consumo	Escassez de oferta 23.733 = déficit 1,5 bi lt	Produção 2010/2011: 24.771= + 1,03 bilhão lt	Regulação pela ANP
2011 Estoques	Financiamento BNDES	Capacidade de pagar?	Importações até 2015

Fonte: Diversas, inspirada por depoente, Apêndice 1, Entrevista 6. Elaboração do autor.

A principal ação estratégica pública no setor de biocombustíveis foi a constituição da subsidiária Petrobrás Biocombustíveis (P BIO), em 2008, que começou como uma solução de incentivo ao biodiesel para a chamada agricultura familiar, com destaque para usinas no Ceará e Bahia (mamona), e Minas. Formalmente, tem a expectativa de participar em 12% da oferta brasileira de um mercado total brasileiro estimado em 46,5 milhões de m³ ao final de 2015.

Na realidade, a subsidiária foi a alternativa para participar do mercado produtor dividindo conhecimento com o mercado, começando por associar-se a um grupo francês, Tereos (originalmente uma cooperativa de produtores de beterraba), presentes no Brasil na Açúcar Guarani, desde 2001.

A recessão no Brasil durou de outubro de 2008 até março de 2009. Nesse ínterim, o governo atuou baixando medidas anticíclicas que cobriam desde a cessão de reservas para operações de adiantamento sobre contratos de câmbio dos exportadores em geral até a isenção fiscal na aquisição de bens de consumo, incluindo veículos populares. As vendas de automóveis cresceram, entre esse verão até 2010, cerca de 21%, enquanto as usinas conseguiam apenas aumentar sua produção em 10%, um ritmo estimulante, mas insuficiente para atender 15 milhões de veículos adaptados para o etanol, majoritariamente conduzidos por público jovem de menor renda, portanto, mais afeito ao etanol.

Por outro lado, os preços do petróleo tinham caído a US\$ 50/barril em abril de 2009, mas a partir daí recuperaram a tendência de alta e fecharam dezembro de 2011 em US\$ 98/barril. As previsões da CONAB apontavam para a safra 2010/2011 um aumento de 3,4% da produção. Porém, a UNICA sinalizou apenas um ligeiro movimento de aumento da produtividade de 0,9% nas plantações do Centro-sul. A estimativa original de oferecer para 27,5 bilhões de litros foi reduzida em 10%. Mais uma vez, a UNICA anunciou em março de 2011 o modesto aumento de 0,5% da produtividade.

O QUADRO 9 reúne as posições finais ajustadas da produção de etanol, dados elaborados e fornecidos diretamente pela UNICA, apontam crescimentos superiores a 9% e 7% no Centro-Sul, insuficientes para o consumo:

QUADRO 9
PRODUÇÃO DE ETANOL DURANTE A CRISE SETORIAL

Região	Safra 2009/2010	Variação%	2010/2011	Variação.%
Nordeste	2.005	20,2	1.991	-0,7
Centro Sul	23.689	9,4	25.376	7.1
Total	25.694	9,3	27.376	6,6

Fonte: UNICA

A questão do controle de preços pela Petrobrás é considerada pela indústria como um elemento limitador da normalização do setor, visto que o custo de oportunidade do etanol é cerca de 70% do preço da gasolina e, acima dessa faixa, resta ao usineiro exportar o produto, momento em que se a moeda nacional continuar apreciada, é preciso “ vender canibalizando” (vide Entrevista n. 7 APÊNDICE 1).

QUADRO 10
PREÇO DOS COMBUSTÍVEIS MÉDIAS MENSAIS 2007-2011

Referências	Gasolina R\$	Variação % (*)	Etanol R\$	Variação % (*)	C/O Relação Etanol/Gasolina	Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (%)
Março 2007	2,518	-2,67	1,540	-22,6	61,1	2.96
Setembro 2007 VALE	2,471	-1,9	1,279	-17,0	51,8	4.15
Dez 2007	2,509	1,5	1,467	14,7	58,5	4.46
Julho 2008 PICO	2,495	- 0,6	1,423	-3,0	57,0	6.37
Dez 2008	2,518	0,9	1,476	3,72	58,6	5.90
Abril 2009 VALE	2,500	-0,7	1,425	-3,5	57,0	5.53
Dez 2009	2,556	2,2	1,703	19,5	66,6	4.31
Dez 2010	2,602	1,8	1,778	4,4	68,3	5.91
Dez 2011 PICO	2,750	5,7	2,055	15,6	74,7	6.64

Fonte: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA) (*) Variação percentual sobre os períodos selecionados imediatamente anteriores, exceto Março 2007 que varia sobre Março 2006.

A título ilustrativo, o QUADRO 10 mostra os preços médios mensais em base nacional da gasolina e etanol, com suas respectivas variações nos períodos, mais uma

coluna indicando o custo de oportunidade do etanol face à gasolina, tendo, por último, o índice de preços ao consumidor no período. O período selecionado começa com o anúncio do memorando de entendimento Lula-Bush e acompanha os dois picos e dois vales da oscilação de preço do petróleo no mercado internacional, encerrando em dezembro de 2011.

Conforme depoimentos no Congresso em abril de 2011, os distribuidores de etanol surpreenderam-se em 2011, pois, mesmo com a alta do preço do produto, o consumo seguiu além do custo de oportunidade, o que contraria o cálculo racional que associa o biocombustível a um baixo rendimento médio relativo por quilometragem. No entanto, o que o setor desprezou foi o raciocínio da disponibilidade de caixa, pois os consumidores populares desembolsam sempre menos moeda no ato da compra do etanol.

Em conjunto com o aumento do preço do etanol nesses cinco anos da pesquisa, os preços da gasolina pagos pelo consumidor variaram minimamente, particularmente entre 2007 e 2010, em que as faixas de ajuste foram invariavelmente compensadas e invertidas noutro período. Se calculada a taxa média de crescimento do preço da gasolina entre março de 2007 e dezembro de 2010 tem-se exatamente 1% a.a., ao passo que o etanol cresceu 3,6% a.a..

QUADRO 11
PARTICIPAÇÃO TRIBUTO/PREÇO

Rubrica	GLP(*)	Gasolina	Diesel
Distribuição e Revenda	50%	18%	15%
Custo Etanol Anidro	-	9%	-
Custo Biodiesel	-	-	6%
ICMS (Receita estadual)	14%	28%	14%
CIDE,PIS/PASEP,COFINS	6%	11%	9%
Realização Petrobrás	30%	34%	56%
(Subtotal Tributos Fed+Est)	20%	39%	23%
(Subtotal Estado = Petrobrás+Tributos)	50%	73%	79%

(*) A CIDE não é incide sobre GLP
Fonte: PETROBRÁS/CEPEA (ESALQ)

O uso pelo governo de suas instituições não causa necessariamente dano à sociedade no curto prazo. A queda do preço das ações da Petrobrás na Bovespa acusa o contrário, quando conscientiza-se que o controle de preços foi assumido pelo Ministro das Minas e Energia, em maio de 2011. O discurso oficial da empresa, sem maiores esclarecimentos, é seguir o alinhamento de preços com o mercado internacional “em uma perspectiva de médio e longo prazos”. Não surpreende que a fonte que classificou a companhia brasileira entre as maiores do setor de energia tenha assinalado perda de capital de 33%, em 2010. O retrato dos registros de cotação na bolsa paulista indicam R\$ 20,88, na data de 01/03/2007, e R\$ 22,52, em 30/12/2011, enquanto teve o lucro líquido de US\$ 33,3 bilhões em 2011, contra US\$ 35,2 bilhões do ano anterior (5% inferior ao de 2010).

Uma questão não resolvida, que afeta até a competitividade do etanol, mas aberta pela própria Petrobrás é a carga tributária dos combustíveis, conforme aponta o QUADRO 11. Somando a destreza de controlar a inflação com pequenos ajustes da gasolina, por Decreto 7.591, de 28/10/2011, o governo reduziu à metade a alíquota específica a cobrança da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre a gasolina (de R\$ 0,1926/litro para R\$ 0,091,00/l) e em 67% do óleo diesel (R\$ 0,07/l para R\$ 0,047/l) para preservar a margem de realização da Petrobrás com aumentara do preço da gasolina. A UNICA reclamou que ao se tomar essa decisão, o que vem acontecendo é prejudicar as chances de consumo do álcool. Com transparência, a página na internet da Petrobrás mostra os percentuais, que evidenciam uma relativamente mínima participação dos biocombustíveis no custo final dos combustíveis fósseis, chegando a ser inferiores aos tributos federais.

Uma nota final importante diz respeito ao risco de ações independentes dos governos estaduais: a Petrobrás esclarece que o preço nos revendedores pode ser alterado mesmo quando não há alteração no preço da Petrobrás, pois, na maior parte dos estados, o cálculo do ICMS é baseado num preço médio ponderado ao consumidor final (PMPF), atualizado quinzenalmente por cada um dos estados. Para reflexão, ainda, o fato que se somadas as parcelas de tributos e remunerações das alçadas federal e estadual, mais a origem pública da Petrobrás, teremos um “Conjunto Estado” que responde entre 50% até 79% do preço final dos combustíveis (base janeiro 2012, 80% gasolina A, 20% etanol anidro).

QUADRO 12

EXPORTAÇÃO DE ETANOL DO BRASIL

Em mil m³

MES	2007	2008	2009	2010	2011
jan	344,3	257,6	142,3	8010	86,5
fev	226,9	368,4	86,2	79,4	67,0
mar	273,7	267,1	209,9	50,9	59,6
abr	250,9	183,2	200,4	78,7	16,4.
mai	147,6	402,5	302,0	112,9	82,4
jun	293,9	419,7	441,1	125,9	33,5
jul	313,5	604,0	337,3	174,2	177,8
ago	284,9	608,9	292,4	188,0	173,2
set	248,2	445,3	227,7	146,1	146,9
out	230,1	496,1	144,8	190,2	244,4
nov	316,3	343,8	152,3	141,0	n.d.
dez	220,1	275,1	133,8	132,3	n.d.
WILLIAMS	3.150,3	4.671,7	2.670,3	1.499,5	1.087,5
SECEX	2.591,9	3.428,9	3.308,3	1.902,7	1.511,4

FONTE: SCA Etanol do Brasil (2012)

Para encerrar esta análise, um comentário sobre os contratos de exportação, cujos volumes estão reunidos no QUADRO 12. Oficialmente, em 2009, as vendas alcançaram 3,3 bilhões de litros e continuaram a ser cada vez mais residuais devido ao crescimento da oferta nos EUA, até limitarem-se a 1,9 bilhão de litros em 2010. Se proporcionais ao valor acumulado nos dez primeiros meses de 2011, as exportações em 2011 não deverão ter ido muito além da quantidade do ano anterior, de acordo com as cifras da SECEX. Note-se que essas exportações, em princípio, destinam-se a outros fins industriais, que não combustíveis. Optei por indicar valores mensais apurados por operador portuário, referencia de mercado, cujo total é comparado aos números do governo, por metodologias desconhecidas. Mas, denotam diferenças que merecem ser acompanhadas em estudo complementar.

CAPÍTULO IV: O Quadro Institucional nos EUA

“We can cut our oil dependence by a third. I set this goal knowing that we’re still going to have to import some oil. It will remain an important part of our energy portfolio for quite some time, until we’ve gotten alternative energy strategies fully in force. (...) The point is the ups and downs in gas prices historically have tended to be temporary. But when you look at the long-term trends, there are going to be more ups in gas prices than downs in gas prices. And that’s because you’ve got countries like India and China that are growing at a rapid clip, and as 2 billion more people start consuming more goods -- they want cars just like we’ve got cars; they want to use energy to make their lives a little easier just like we’ve got -- it is absolutely certain that demand will go up a lot faster than supply. It’s just a fact” (Discurso do Presidente Barack Obama sobre Segurança Energética, na Georgetown University, Washington, DC, 30/03/2011) ¹⁴⁹

O discurso presidencial oficializa claramente uma agenda sistematizada da política de longo prazo dos EUA, posto que há um consenso majoritário no julgamento dos problemas e evidências da sociedade norte-americana. Verifica-se, neste capítulo, a evolução de uma já testada agenda institucional, estreita e burocrática sobre a questão dos biocombustíveis, que se transformou numa precisa e ampla sistematização de políticas públicas com metas e objetivos: está em curso a intenção de reduzir a dependência das importações de petróleo.

Tal como uma panaceia contra a crise, que debela três fragilidades do país: o resgate da liderança tecnológica, correção de desvios ambientais e geração do crescimento econômico, de empregos e renda. Ao contrário dos contrastes de sua política externa, onde tradicionais afirmações podem oportunamente ser rompidas, não se verifica tal volatilidade de posições na política interna norte-americana, contrariando a advertência de Weber, de que verdadeiro poder do Estado não está no discurso parlamentar, mas na forma rotineira

¹⁴⁹ Tradução livre: “Podemos cortar nossa dependência em um terço. Fixei esta meta sabendo que ainda teremos de importar algum petróleo. Ele permanecerá como uma importante parte de nossa matriz energética por bastante tempo, até que entrem em vigência nossas estratégias de energias alternativas.(...) A questão é que a oscilação de preços de petróleo tende a ser historicamente temporária. Mas, ao se olhar as tendências de longo prazo, existirão mais altas do que baixas no preço do petróleo. Isto porque existem países, como a China e a Índia, que estão crescendo a um ritmo veloz e com dois bilhões a mais de pessoas consumindo – elas querem carros, assim como nós; elas querem usar energia para tornar a vida mais fácil, assim como nós – certamente, a demanda irá subir mais rápido do que a oferta. Isso é um fato”.

da administração pública. Nos EUA da atualidade, ambos são coadjuvantes de um só propósito.

A autoridade sintetizou como se organizam políticas públicas para energias renováveis dentro dos EUA já na abertura do encontro em Georgetown University, citado em epígrafe, quando acusou a presença dos secretários das quatro pastas afetas ao tema energias renováveis - Energia, Agricultura, Interior e Transportes, além da administradora da Agência de Proteção Ambiental (EPA), uma agência reguladora ou “*independent establishment*”.¹⁵⁰ Ao estimar a economia de US\$ 60 bilhões, a preços de 2010, a questão dos biocombustíveis institucionaliza-se em múltiplas, mas precisas iniciativas, conduzidas por uma singular trindade organizacional: duas do poder executivo, o Departamento de Agricultura (USDA), responsável pela oferta, e o Departamento de Energia (DOE), pela distribuição e, por fim, a Agência de Proteção Ambiental (EPA), instância reguladora com a missão de proteger o equilíbrio entre o consumo, a saúde humana e o ambiente. A EPA é subordinada ao Congresso e independente do Executivo, que regula a matéria da mediação de interesses das partes, ou seja, o mercado. Por sua vez, USDA e DOE conduzem, desde 2008, um Plano de Ação Nacional para os Biocombustíveis, que se constituiu num programa coordenado por uma Câmara de Pesquisa e Desenvolvimento da Biomassa (BRD), uma iniciativa interministerial.

Os Departamentos do Interior (DOI) e Transportes (DOT) são radiais em relação à trindade equivalente formada entre DOE, USDA e EPA. O DOI é responsável pela gestão do território, ao qual competem ações suplementares ligadas à “nova fronteira da energia”. Atua na demarcação de áreas de fontes solar, eólica, hidrelétrica, geotérmica. Visa a

¹⁵⁰ O Título 5, Parte I, Capítulo 1 do “U.S. Code”, que trata da organização e funcionários do governo dos EUA, define, no artigo 104, que um “*independent establishment*” é um órgão da alçada do Executivo, assim como os ministérios (“departamentos”) civis e militares, suas agências executivas subordinadas e as empresas do governo. O Título 6 do “U.S. Code” não define diretamente “*regulatory agency*”, mas descreve “análises das funções reguladoras” relativas às agências. Ali, o termo “*rule*” refere-se a “qualquer regra para a qual a agência publica um aviso geral de proposta de regulamentação ou qualquer outra lei de aplicação geral relacionada a recursos federais para estados e para governos locais, sobre a qual a agência oferece a oportunidade de acolher comentários públicos”. Não estão sujeitas à prévia comunicação regras específicas relacionadas a taxas, salários, estruturas corporativas e financeiras ou suas reorganizações de preços, instalações, equipamentos, serviços e suas respectivas verbas, ou avaliações, custos ou contabilidade ou práticas relacionadas a tais taxas, salários, estruturas, preços, equipamentos, serviços ou suas respectivas verbas”. A primeira agência reguladora dos EUA também tinha uma função intermediadora e estava ligada ao setor de transportes. Era a “*Interstate Commerce Commission*”, criada em 1887, extinta em 1995, cujas funções foram transferidas parte entre o “*Surface Transportation Board*” e o Departamento dos Transportes.

expandir a compra de terras públicas, apropriadas para a oferta de biomassa e geração de energia não-hidrelétrica, como a eólica, cuja meta até 2015 é fornecer 10.000 megawatts (correspondente à quase a metade da capacidade de 18,2 mil de Três Gargantas, na China, porém, equivalente à projetada para Belo Monte, no rio Xingu).

Ao DOT, responsável por políticas públicas sobre a elevada mobilidade de pessoas e mercadorias no país, da mesma forma, em 2010, foi encomendado um “Plano de Desempenho de Sustentabilidade Estratégica”, com projeção para dez anos. O objetivo é ampliar o uso de combustíveis alternativos e aumentar a eficiência energética do governo federal, que é o maior ente consumidor de combustíveis do país¹⁵¹.

1. Agenda

Uma meta precisa é substituir 5% da energia fóssil por renovável em 2011, e 20% até 2015. A decisão atinge até a pequena escala, como o programa “Energy Star”, uma iniciativa DOE e EPA, que oferece uma linha de cinquenta produtos elétricos e eletrônicos (computador, condicionador de ar, iluminação, instalação elétrica e de água, etc.), bem como procedimentos como incentivo ao uso de transporte coletivo ou concessão de certificados de eficiência e baixa emissão de carbono.

Se na atividade empresarial, a estratégia resulta das forças competitivas, no setor público dos EUA a abordagem estratégica, em última análise, é influenciada pelo contexto institucional de interação entre unidades do governo, com resultados mais rápidos verificados em estamentos burocráticos, que agem num pacote relacional com todos os atores do campo científico, a partir dos departamentos e agências executivas federais e outras instâncias. Nestes estamentos, onde coesão e a tendência ao consenso por uma missão são manifestos, há uma base de objetivos para decisões e a autoridade tem reconhecidamente mais ênfase, assim como nas forças armadas ou nas instituições religiosas. Complementarmente, nesses ambientes são determinantes o sistema de valores, a cultura organizacional, a liderança e o envolvimento com a qualidade. Embora existam

¹⁵¹ Segundo o Escritório para Eficiência Energética e Renovável (EERE), do Departamento de Energia, só o governo federal consome 1,6% da capacidade energética do país, um terço desses em cerca de 30 mil hectares em 500 mil edifícios e instalações físicas no país (3,2 bilhões de pés quadrados). Em 2008, foram gastos US\$ 24,5 bilhões em eletricidade, parcela correspondente a 5% de um total de US\$ 500 bilhões em despesas.

divergências quanto à melhor forma de decisão – se centralizadora ou não (“*top-down*” ou “*bottom-up*”), acorda-se ser vantajosa a maior participação no processo de planejamento de gestores de diferentes níveis, bem como cidadãos e outras partes interessadas (POISTER et al, 2010, 539).

Assim, identifica-se na busca de nova geopolítica do petróleo, onde os EUA é o terceiro maior produtor mundial, com 9,14 milhões de barris diários, o interesse militar por alternativas energéticas renováveis.¹⁵² Notável pela implantação de novos modelos de energia (da vela ao carvão, deste ao óleo e à energia nuclear), a Marinha introduziu o primeiro porta-aviões híbrido de eletricidade e combustível líquido – o “*U.S.S. Makin Island*” -, cuja viagem inaugural entre a foz do Mississipi e a Califórnia, contornando a América do Sul, em 2009, economizou mais de 3,4 milhões de litros de gasolina, algo em torno de US\$ 2,1 milhões a menos, aos preços do galão nos estados do Golfo do México. Assim como a Força Aérea, a Marinha dos EUA, cujo objetivo é operar metade de sua frota com energia renovável, recebeu, em julho de 2010, um suprimento simbólico de 5 mil litros de etanol em sua totalidade a partir de algas, produzido pela firma Solazyme, a mesma que desenvolveu tecnologia de fermentação de biocombustível para aviação. Em setembro daquele ano, noticiou-se o emprego por tropas na zona de guerra do Afeganistão de equipamento portátil de painéis solares, tendas com tetos de escudos solares, sistemas de ventilação e tratamento de água, computadores e material de comunicação adaptáveis a baterias de energia solar.

A dependência do combustível fóssil passou a ser vista como uma desvantagem a partir de 2006, ao se estimar em US\$ 400,00 (quatrocentos dólares) o custo do galão de gasolina em algumas bases militares em áreas remotas. Alvos fáceis para ataques, tem transporte executado por comboios formados por 50 a 70 veículos e tanques, cuja carga

¹⁵² A referência oficial de dados mais recentes data de 2009, quando a Rússia foi o primeiro produtor mundial, com 9,93 milhões de barris diários, seguida pela Arábia Saudita com 9,76 milhões de barris diários, cifras que colocam os EUA muito próximos entre os maiores. Num segundo patamar, encontra-se o Irã, o quarto maior produtor, com 4,2 milhões de barris diários. O Brasil ficou em nono lugar, com 2,79 milhões de barris diários, porém é considerado parte de um terceiro grupo de produtores, como China (4,0), Canadá(3,3), México (3,0), Emirados Árabes Unidos (2,8), Venezuela (2,5), Noruega (2,4), Nigéria (2,2) e Argélia (2,1). No entanto, em termos de reservas comprovadas, a Arábia Saudita tem as maiores do mundo estimadas em 226,7 bilhões de barris, seguidas por um segundo grupo de países como o Canadá (178,1), Irã (136,2), Iraque (115,0) e Coveite (104). Venezuela (99,4) e mais cinco membros da OPEP foram dois grupos intermediários de países com reservas. EUA (20,7) e Brasil (12,6), situam-se num quinto grupo de países reúne ao lado de China(16,0), Qatar (15,2), Argélia (12,2) e México (10,5). Fonte: U.S. Energy Information Agency. Disponível em <http://www.eia.gov/countries/index.cfm?view=production>

inflamável fica entre 30% a 80% da frota. Mais confiáveis, espera-se uma expansão de energias renováveis na aplicação prática a custos favoráveis em artefatos militares ao longo da presente década. Todavia, um relatório da RAND Corporation (2011) criticou o Departamento de Defesa – o Pentágono, por suas ações inviáveis a curto prazo pelo lado da oferta, com gastos de centenas de milhões de dólares à parte de processos de longo prazo. A Marinha, que espera receber 8 milhões de barris de biocombustíveis por ano até 2020, como as outras forças armadas, tem em sua estrutura uma subsecretaria exclusiva para energia.¹⁵³ Entre a população norte-americana, é inevitável associar petróleo, guerra e energias renováveis: um ex-diretor da Agência Central de Informações (CIA), em seu automóvel híbrido ostenta um adesivo plástico “*Bin Laden hates this car!*”¹⁵⁴

Efetivamente, o cenário igualmente complicou-se diante da escalada dos preços do óleo cru sobre as compras dos EUA na década passada, como mostra o QUADRO 13. Verificaram-se dois picos de preço de petróleo num espaço de apenas dois anos. Enquanto o valor das importações em preços constantes oscilou, mas caiu significativamente, a quantidade, que denota a necessidade de consumo, caiu apenas 10% entre 2004 e 2010. Os dados da Agência de Informação Energética (EIA/DOE) também mostram que política de independência é seletiva em relação aos países fornecedores à medida que as importações de óleo cru originárias do Brasil, participação mínima no total (0,1%), no início da década, atingiram 3,3% em 2009 e 2,8% em 2010. Do lado brasileiro, também mudou a oferta, antes majoritariamente composta por derivados de petróleo, onde o óleo cru respondia por

¹⁵³ Vide “The New York Times”, de 03/10/2011, “Trucks with fuel for war set ablaze in Pakistan” ; de 04/10/2011, “U.S. Military orders less dependence on fossil fuels”, e, de 25/01/2011, “Biofuels of No Benefit to Military – RAND”. Disponíveis em <http://www.nytimes.com/2010/10/04/world/asia/04pstan.html?pagewanted=print>, <http://www.nytimes.com/2010/10/05/science/earth/05fossil.html?pagewanted=print> e <http://www.nytimes.com/cwire/2011/01/25/25climatewire-biofuels-of-no-benefit-to-military-rand-11643.html>

¹⁵⁴ Tradução livre do conteúdo do adesivo “Bin Laden odeia este carro”. Excertos da nota original: “*Former CIA Director James Woolsey has tried to call attention to the link between America’s addiction to foreign oil and terrorism. He has repeatedly said U.S. taxpayers were paying for ‘both sides’ in the war on terror, American soldiers on one end (sic) and the terrorists who receive support from oil-rich nations on the other. On every fuel efficient vehicle he drives, he posts the same bumper sticker: ‘BIN LADEN HATES THIS CAR’ (...). There are no expressways on the road to energy independence. Energy analysts point out new domestic oil production would take years to have an impact on gas prices. Millions of additional electric cars on the road would require countless new charging stations. Woolsey sees a bigger game changer. Take the gas/electric car he drives now and convert it into a flex-fuel vehicle. When the electricity runs out, ethanol fuel in the tank would kick in to recharge the car’s battery. Of course, ethanol critics wonder what that would do to corn prices.*” Notícia transcrita da rede de televisão CNN, transmitida em 06/05/2011. “*Another way to beat al Qaeda: Energy Independence?*” Vide em <http://www.cnn.com/2011/POLITICS/05/06/al.qaeda.energy>

15,6% das vendas em 2001, para chegar a 93,7%, em 2010. Para uma geração de eleitores norte-americanos, às vésperas da maior crise econômica desde 1929, o preço médio do galão de gasolina oscilou dentro dos EUA, desde US\$ 1, 377, na primeira semana de 2001, para atingir US\$ 2,34, na semana da eleição presidencial de 2008. Dois anos depois, sob a administração Obama, o preço chegou a US\$ 2,76 na semana das eleições regionais de 2010, e encerrou a década a US\$ 3,01. Daí, o empenho do governo.

QUADRO 13
IMPORTAÇÕES DOS EUA DE ÓLEO CRU 2001/2010

Anos	US\$ Bilhões Base 2005	Preço US\$ Dezembro	Total Brasil Mil Barris	Total Mundo Mil Barris
2001	81,96	20,41	4.667	3.336.175
2002	86,03	31,68	21.296	3.527.696
2003	108,18	32,52	18.278	3.692.063
2004	140,57	43,45	18.733	3.695.971
2005	182,94	61,04	34.459	3.693.081
2006	218,05	61,05	48.634	3.661.404
2007	231,39	96,00	60.297	3.508.694
2008	325,89	46,34	84.370	3.580.694
2009	177,09 (P)	79,28	107.822	3.289.975
2010	n.d.	91,38	92.583	3.344.485

Fonte: "EIA U.S. Imports of Crude Oil (Thousands Barrels)", 2011/2012.

Acentuadamente desde os anos 1970, a principal atenção das autoridades norte-americanas concentrou-se no apelo nacional dos eleitores ao fenômeno do “*car addiction*”. Já na metade daquela década, embora o principal instrumento de coesão social nos EUA, pois seu acesso passou a ser universal no pós-guerra - em 1974, 83% dos lares contava com um veículo e 45% tinha dois -, o automóvel deixava de ser uma propriedade da família para ser um bem individual, e daí a variedade de modelos, ora necessário à sua mobilidade e mesmo sua rotina diária pessoal, uma dependência que construiu defesas psicológicas que inibem ações exigidas para economizar combustível (BOGGART, 1977, 10). Na média nacional de 2003, 86% dos veículos conduziam apenas o motorista, levando 26 minutos diários entre a residência e o local de trabalho (OMNISTATS, 2003). As estatísticas apontam para uma rodagem diária de quase 54 km diários por veículo nos EUA, nos 248

milhões de veículos automóveis de passageiros e de carga, segundo o Censo dos EUA 2011. O transporte público atende apenas 2% dos passageiros no país.

“*America is addicted to oil*”, foi parte do pronunciamento sobre o estado da União de 01/02/2006, quando Bush lançou uma ofensiva em prol de novas tecnologias em carros híbridos, elétricos e movidos a hidrogênio, mas também com biocombustíveis do milho e o etanol da segunda geração, desenvolvido pelo aproveitamento da biomassa, atendendo ao pressão política dos produtores de etanol no Meio-Oeste, que se juntam a montante às demandas da indústria automobilística e do petróleo. Nessa época, surgiram em defesa dos consumidores as primeiras regulações sobre poluição, segurança e a velocidade máxima de 55 milhas por hora (88 km/h), que iriam crescer a título de competitividade, mas também como consciência comportamental. Portanto, naquela altura, a proteção da indústria automobilística exigia compensações, como a negociação com o Japão de “acordos de restrições voluntárias às exportações”, abjeções às normas do GATT, suspensos quase vinte anos depois, quando foram substituídos por investimentos e empregos e concorrência *in loco*. No setor petrolífero, a perfuração no solo norte-americano foi incentivada, assim como suspenso por decreto o controle de preços adotado pelo “Emergency Petroleum Allocation Act”, de 1973, para, em 1981, passar a ser livres e oscilar conforme o mercado durante o governo Reagan.

Um setor em que os preços na maioria dos países guardam pouca relação com o custo de produção, pois acabam determinados ou por interesses políticos (como o embargo da OPEP em 1973 e os eventos no Golfo que prosseguiram nos anos 1980), ou pela necessidade de financiamento dos governos pela carga tributária do governo aplicada na rede de distribuição, conseqüentemente, o mercado do óleo cru é distorcido e imprevisível. Esse conjunto permitiu dois efeitos determinantes: o desenvolvimento de melhores técnicas de produção de prospecção, exploração e refino – do qual o Brasil se beneficiaria com o tempo, e uma específica redução da demanda em termos energéticos industriais, atendidos pelo gás natural.

Em meio a tal disfunção, o consumidor norte-americano ficou relativamente insensível à medida que aumentavam os preços da gasolina e o consumo cresceu ligeiramente desde 1990. Ademais, a renda per capita aumentava juntamente com a expansão imobiliária e com ela vieram os beneficiamentos viários das cidades – o chamado

“*sprawling*”, ou seja, o alargamento do acesso viário. Condomínios atraíram a construção grandes superfícies comerciais com a segurança de opções para estacionamento do automóvel. A tecnologia contribuiu com opcionais de entretenimento e direção acoplados aos veículos. As montadoras atenderam o sonho de associar o veículo para todo-o-terreno (“*off-road*”) às condições urbanas mais confortáveis introduzindo os “*sport utility vehicles – SUVs*”, um modismo que ultrapassou fronteiras e chegou ao Brasil. Repetiu-se, assim, a concretização do desejo por caminhões úteis e compactos, por vezes chamados nos EUA de “*trucks*”.¹⁵⁵

Com a procura revertida apenas a partir da crise de 2008, a indústria automotiva proporciona ao consumidor uma amplitude de opções em preços e a diferenciação de categorias, que denotam a prevalência da “*car culture*” no país. O segmento de “grandes utilitários” é o mais recente no mercado, surgido apenas há dez anos, quando ocupou imediatamente 3,2% do mercado, em 2001. Chegou a 12,2% do total em 2007, depois de ter conseguido 12,4% no ano anterior. O segmento “*midsize SUV*” começou timidamente com 1,2%, em 1998, e chegou a incrédulos 30,5%, em 2007, enquanto o pioneiro “*small SUV*” alcançou em seu lançamento já uma participação de 14,9% , em 1996, estabilizando em 18,9%, em 2005, último ano de sua presença no mercado. Com base na oferta de veículos de passeio do tipo sedan, a FIGURA 5 compara veículos de porte pequeno, médio e grande com *SUV* de grande porte, os mais procurados. Tendencialmente, o mercado resume-se a uma troca de veículos pequenos por cada vez maiores.

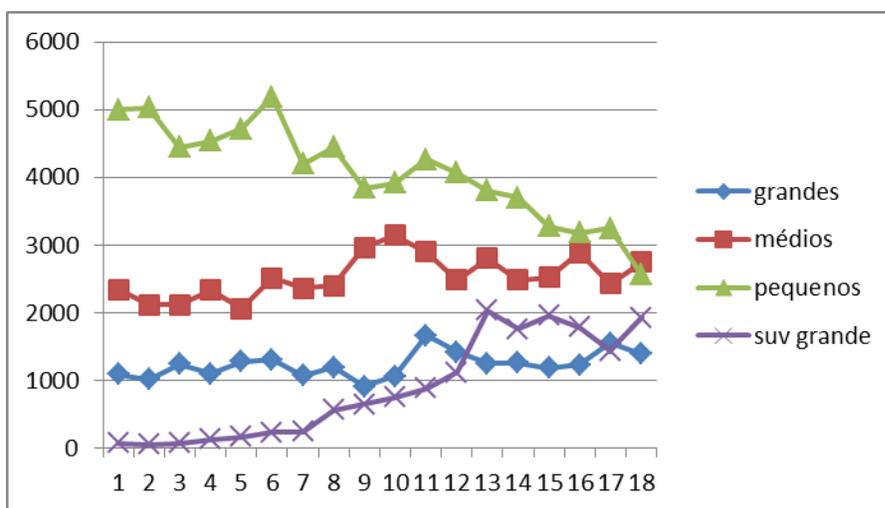
Não ficou impune esse esplendor consumerista, que tornou mais evidente o espaço das demandas ambientalistas. Tanto que a estratégia de Estado nos EUA relativa aos biocombustíveis foi inserida no conjunto de políticas públicas para o desenvolvimento de

¹⁵⁵ O fascínio local pela multifuncionalidade urbano-rural desse veículo remete às origens do primeiro caminhão, em 1934, fabricado pela Ford, na fábrica de Geelong, junto a Melbourne, Austrália, onde é conhecido por “*ute*”, de utilitário. Eis a transcrição de uma entrevista com o historiador Adrian Ryan para a emissora ABC, transmitido em 29/03/2003 : “- *BLANCH : Now the fascinating tale of the first ute which is an abbreviation of the word "utility". Australians have a habit of shortening words. So why did Australian farmers want such a vehicle that's also known as a coupe utility or utility truck. Well, motoring historian Adrian Ryan tells the tale.- RYAN : In 1933 a Gippsland farmer's wife wrote a letter to Ford and she said "Can you build me a vehicle that we can go to church in on Sunday without getting wet, and my husband can use it to take the pigs to market on Monday?" So the idea of combining a car and a truck together was something that Lew Bandt, who then was the young designer of Geelong, came up with. He took the 1933 model coupe and built the back on it and strengthened the chassis so that it would carry the load, and it was approved and they went into production in 1934.*” Disponível em <http://www.abc.net.au/ra/innovations/stories/s841574.htm>

tecnologias em energias renováveis, em simultâneo à formalização dos compromissos dos EUA no Acordo Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, de 1992. Iniciada com a aprovação da lei “Energy Policy Act”, de 1992 (que viria a ter outras versões em 2005 e 2007), ficou definido que “combustíveis alternativos” são o biodiesel, a eletricidade, o etanol, o hidrogênio, o metanol, o gás natural e o gás propano. Aquele instrumento também introduziu cláusulas de incentivo à eficiência energética nos prédios públicos e um gabinete dentro do Departamento de Energia, o “Bureau of Land Management - BLM”, para coordenar programas federais de apoio a tecnologias de energias renováveis.

A ExxonMobil, inicialmente arredia aos biocombustíveis, destinou US\$ 100 milhões à pesquisa de sequestro de carbono e mudança climática pela Stanford University, enquanto a British Petroleum (BP) destinou a cifra de US\$ 500 milhões para University of California, Berkeley e de Illinois, Urbana-Champaign, valores insignificantes perante as receitas próximas de US\$ 150 bilhões anuais e US\$ 10 bilhões em lucros, de cada uma. Enquanto isso, continuam grandes investimentos na tradicional prospecção no Oriente Médio, caso dos US\$ 18 bilhões da Shell no Qatar destinados à conversão de gás natural em líquido.

FIGURA 5
MERCADO DE VEÍCULOS NOS EUA 1990/2007



Fonte: US EPA – Light Duty Automotive Technology and Fuel Economy Trends Appendix E, September 2007”

Isenção fiscal e reserva de mercado são os mecanismos da política industrial dos EUA. Ante a rápida evolução dos preços de petróleo no sentido da ruptura da barreira dos 200

US\$ 100 por barril, acontecida em 2007, foi aprovada a “American Jobs Creation Act”, de 2004, que se valeu da redução do imposto de consumo na venda de gasolina, um ensaio para a lei maior do setor da economia verde que foi a “Energy Policy Act”, de julho de 2005.

Foi criada uma série de incentivos fiscais com várias metas quantitativas (“instalar energia solar em vinte mil edifícios públicos até 2010”), particularmente, com o intuito de uma oferta de 7,5 bilhões de galões de etanol para o mercado consumidor até 2012, houve o estímulo do mecanismo “*loan guarantee*”, pormenorizado mais adiante, que vem a ser uma garantia pela qual o governo avaliza e assume o risco da operação de financiamento bancário, idêntico ao modelo empregado no setor de hipotecas pela Fannie Mae, abordado no capítulo primeiro. Tal incentivo foi estendido até mesmo a um “*Sugar Cane Ethanol Program*”, aos cuidados da EPA, a ser desenvolvido na Flórida, Louisiana, Texas e Havaí. Especificamente, à EPA foi atribuída a função ou, como se refere nos EUA, o mandato de definir as primeiras normas para combustíveis de baixo carbono, (sigla RFS, correspondente a “*Renewable Fuel Standards*”).

Mais ambiciosa, no entanto, seria a edição do “Energy Independence and Security Act (EISA)”, de 2007, que ampliou o horizonte da reserva de mercado para o etanol em mais dez anos, agora fixada até 2022, e alterou as quantidades, determinando a quantidade de 15,2 bilhões de galões, para 2012, crescendo gradualmente até atingir 36 bilhões em 2022, dos quais 21 bilhões em “combustíveis avançados”. Isso significa um teto ou quota de 15 bilhões de galões para o etanol de milho. Tal lei incumbiu a EPA a adotar, ainda, um novo outro mandato – um segundo conhecido por “*RFS 2*” -, que passou a incorporar parâmetros para qualificar um “biocombustível avançado”, favorecendo o etanol celulósico – ou de segunda geração, que aproveita a biomassa ao se medir os efeitos diretos e indiretos da mudança no uso da terra (“*land use change - LUC*”) sobre a geração de gás carbônico, emitido ou sequestrado diante da conversão da vegetação original em uma nova atividade produtiva. Começavam aí a serem reconhecidos interesses regionais, como os da Califórnia, uma das principais vítimas da poluição atmosférica em função de ser o maior estado consumidor de veículos do país, porém pioneiro na qualificação de “biocombustíveis avançados” (favoráveis ao etanol produzido no Brasil a partir da cana-de-açúcar). Com isso, o setor produtor de biocombustíveis foi atendido em pontos fundamentais –

preferência de preço, oferta e demanda, beneficiada em conjunto com ações de eficiência energética e apoio à alternativas.

A chamada economia verde tem sido usada pelas companhias de petróleo, repaginadas como “empresas de energia”, com logomarcas associadas a uma destacada cor verde, sempre que possível, para adequação de sua imagem ao consumidor. Contudo, a marca mais significativa foi negativa com acidente do derramamento de óleo cru da plataforma continental “Deepwater Horizon”, operada em consórcio pela British Petroleum, situada a 1.500 metros de profundidade junto ao delta do rio Mississipi, no Golfo do México. Foi o mais duradouro e volume acidente, iniciado a 20 de abril, interrompido a 15 de julho, porém, oficialmente considerado seguro apenas em 19 de setembro de 2010.¹⁵⁶

O setor petrolífero conformou a necessidade da agenda política do país e do resto do mundo. Primeiramente, o petróleo está indiscutivelmente atrelado ao crescimento do capitalismo, pois, suplementada pelo aproveitamento do gás natural, é a “*commodity*” mais abrangente em termos de aplicações industriais, formando uma “civilização do hidrocarboneto”, tal como o impacto que presentemente será comparável ao setor da tecnologia da informação ou indústria da computação. Em segundo lugar, é reconhecido o envolvimento do petróleo entre as estratégias nacionais de poder e política externa, a começar pelas batalhas da I Grande Guerra, onde a companhia da mecanização substituiu eficientemente a cavalaria, e, sobretudo, durante a guerra fria - entre a crise de Suez de 1956 até a invasão do Kuwait, em 1990. O “*oil power*” transformou países periféricos em arenas de interesse global (YERGIN, 2009, xvi). No Brasil, um símbolo desse significado

¹⁵⁶ “The BP oil spill is the largest accidental release of oil into marine waters, according to [flow estimates](#) announced on Aug. 2 by a federal panel of scientists, called the Flow Rate Technical Group. The panel said that about 4.9 million barrels of oil have come out of the well, with about 800,000 barrels, or 17 percent, captured by BP’s containment efforts. Of the remaining 4.1 million barrels of oil that were released into the waters of the gulf, more than half had been burned or skimmed, or had already evaporated or dispersed by the beginning of August. This meant that about 1.3 million barrels of oil was still onshore as tar balls, buried under sand and sediment or floating on the ocean surface as a light sheen.(...) The New York Times, 02/08/2010: “Tracking the Oil Spill in the Gulf”, Vide em <http://www.nytimes.com/interactive/2010/05/01/us/20100501-oil-spill-tracker.html> Vide também “U.S. says BP permanently ‘kills’ Gulf of Mexico well”: 19/09/2010 (Reuters)- With a final shot of cement, BP Plc permanently ‘killed’ its deep-sea well in the Gulf of Mexico that ruptured in April and unleashed the worst oil spill in U.S. history, the top U.S. spill official said on Sunday: (...) ‘The Macondo 252 well is effectively dead’ (...) Oil spewed unchecked into the sea from the mile-deep (1.6 km deep) well for 87 straight days until July 15, when BP engineers sealed it with a cap. By then, the well had gushed more than 16 times as much as the 257,000 barrels of oil spilled by the Exxon Valdez disaster in Alaska in 1989. (...)” Vide em <http://www.reuters.com/article/2010/09/19/us-oil-spill-kill-idUSTRE68H22Y20100919>

é usualmente associado à Petrobrás, no regime de exceção dos anos 1970, instalou o maior centro de pesquisas da América Latina, deu início à maior rede de distribuição de combustível do país e descobriu a Bacia de Campos, a maior província petrolífera do país, responsável por 80% do petróleo do país ainda hoje.

Quanto às diretrizes estratégicas do plano norte-americano para biocombustíveis e energias renováveis, elas estão obrigatoriamente registradas em repetidos discursos das figuras de destaque político, disponibilizados pela internet assim como as pormenorizadas descrições sobre as funções e finalidades de cada programa criado, mais as leis que os amparam e suas responsabilidades. Sinais fortes de um modelo de Estado Estratégico num país que decide, “*a priori*”, escolher a autosuficiência e eficiência energéticas sob pesada dotação orçamentária, que prevê, em última análise, explorar e proteger seus recursos naturais. É pronunciada a ideia de que a inovação tecnológica desenvolvida nos laboratórios privados e públicos dos EUA é capaz de gerar riqueza e liderança empresarial mundial. As ações públicas são do gênero “Rex-Dux”, regulando e incentivando aspectos críticos de competitividade, por meio de subsídios à produção de milho ou a concessão de recursos financeiros para alterar os paradigmas de tecnologia energética, como se vê neste capítulo. É evidente que a estratégia tem seu efeito transformador exclusivamente unicamente em busca de um novo paradigma tecnológico.

2. Implementação

Uma vez que os problemas enfrentados pela sociedade norte-americana foram, por algum consenso ou maioria, reconhecidos pela autoridade dos atores públicos, depois configurados numa agenda em relação à dependência de energia fóssil importada em conjunto com demandas por uma tecnologia mitigadora de riscos ambientais e à saúde humana, resta conhecer o respectivo quadro de organização e a implementação no país. Entretanto, é propositado o salto que faço sobre a discussão da organização do Estado para apresentar a simplicidade que foi a implementação de políticas públicas nos EUA. Notas publicadas ao final de 2010 pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BIRD) resumem a política de biocombustíveis nos EUA a três principais ferramentas: medidas ligadas à produção, apoio aos insumos e subsídios ao consumo (AL-RIFFAI et al., 2010, 5).

Todavia, utilizo apenas duas perspectivas para o desenho da política setorial dos EUA: a reserva de mercado e o benefício fiscal.

Pode-se dizer que, em termos nacionais, a política setorial começou a ser definida nos EUA quando a “Energy Tax Act”, de 1978, estabeleceu o benefício fiscal para mistura da gasolina. Não só isso. Simultaneamente, construiu uma primeira reserva de mercado ao determinar a adaptação ao biodiesel de toda a frota pública com motores a diesel. A quota aumentou com a autorização de compras anuais de 15.000 de veículos, na altura conhecidos por “*alternatively fueled vehicles - AFVs*”, então vendidos com ágios que chegavam até 200% sobre os veículos convencionais. Em 1978, ainda foi aprovada a “Public Utility Regulatory Policies Act (PURPA)”, que promovia a utilização de energia renovável como geração de eletricidade nas instalações e recursos públicos. Embora entre os brasileiros se afirme o pioneirismo na mistura do biodiesel ao diesel para o mercado consumidor em geral na década de 1990, uma ação direta em prol do produto nos EUA parece ter sido predecessora, ao menos na esfera pública. Consagrava-se a intervenção do poder público tanto através da dispensa de receita fiscal, quanto pelo consumo junto ao setor privado.¹⁵⁷ Decisões mais precisas e centradas seriam muito mais eficazes. A seguir, tem-se uma descrição de cada instrumento de política setorial nos EUA para os biocombustíveis.

2.1 Reserva de Mercado

A reserva de mercado nos EUA é um diferencial em relação à política brasileira do setor. Ela é identificada em “mandatos” ou autorizações de quotas de adição de etanol à gasolina, conforme primeiramente definiu a “Energy Policy Act - EAct”, de 2005, que

¹⁵⁷ Duas ações paralelas atenderam o setor produtivo para o mercado externo e interno. Em 1983, o “Renewable Energy Industry Development Act” criou um grupo interministerial intitulado “Comitê de Indústria e Comércio de Energias Renováveis (CORECT)” para coordenar as atividades do governo federal em relação às tecnologias de eletricidade e aquecimento por fontes alternativa - como fotovoltaica, solar, eólica, geotérmica, biomassa e hidrelétrica. Seu papel original foi ampliado por outra lei semelhante, a “Renewable Energy and Energy Efficiency Technology Competitiveness Act of 1989”, com estudos para exportações destinadas ao México, Caribe e sudeste asiático – Indonésia e Filipinas. De maior amplitude, a lei “Conservation Reauthorization Act”, de 1998, deu prosseguimento aos programas do Departamento de Energia para o período 1999-2003 de incentivo ao uso do biodiesel, a um custo total incrementado em US\$ 600 milhões, com a recomendação de se evitar a compra de veículos novos e incentivar o desenvolvimento do uso de mistura do biodiesel à frota existente.

fixou no primeiro ano de 2006 um total de 4 bilhões de galões, até alcançar gradualmente 7,5 bilhões em 2012. O dispositivo ainda incumbiu a agência reguladora do meio-ambiente, a EPA, a definir normas técnicas de combustíveis renováveis (“*renewable fuel standards*”, referido pela sigla “RFS1”), com precisões a respeito dos conceitos de biocombustíveis avançados ou convencionais.¹⁵⁸

Um estatuto mais recente, a “Energy Independence Security Act of 2007 – EISA 2007”, antes chamada “Clean Energy Act”, valeu-se do argumento da busca pela independência de fontes fósseis estrangeiras para aumentar a oferta de combustíveis renováveis alternativos através de um novo mandato (agora rebatizado de “RFS2”) obrigando o emprego até 2022 de 36 bilhões de galões de etanol, inclusive com parcelas próprias para o “combustível avançado”, conceito que seria definido pela EPA. Numa conjugação de princípios inexistente no Brasil, um exclusivo mecanismo que soma política industrial e o interesse do consumidor, a EISA 2007 implementou a decisão de fixar até 2020 uma meta às montadoras para atingir um desempenho médio de consumo de 35 milhas por galão de gasolina (isto é, 14,88 km por litro) pelos veículos de passageiros e caminhões leves na cidade e nas estradas federais. Tal medida amparada pelo programa “*Corporate Average Fuel Economy – CAFE*” deve representar a economia diária de quase 0,9 milhão de barris de óleo cru em 2020 e dois milhões de barris em 2030. A ação é conjunta entre o Departamento de Transporte e a EPA, com vigência esperada para 2011, posteriormente a ser estendida a veículos pesados de diversas classes.

A EISA 2007 incluiu, também, programas de incentivos financeiros, mediante a emissão de “*loan guarantees*” para projetos de desenvolvimento do biocombustível celulósico, tecnologias para veículos híbridos compostos com motores elétricos (“*plug-in hybrid electric vehicles - PHEV*”) e novas tecnologias tendo por base a eletricidade para reduzir a emissão de GEE em 9% até 2030 e reduzir sensivelmente o consumo de gasolina. Conforme disposto no QUADRO 14, junto aos mandatos para o “etanol convencional” ou o

¹⁵⁸ A EAct 2005 renovou alguns capítulos da outra “Energy Policy Act”, aprovada em 1992, que desregulamentou o setor elétrico, promoveu o uso de energia elétrica renovável, eficiente e limpa, já preocupada com a dependência da energia importada. A EAct 1992 determinou a criação de uma Comissão Assessora para Demonstração e Aplicação Comercial de Tecnologias de Energia Renovável e Eficiência Energética, incumbida de apresentar resultados em cinco anos, composta pelos Laboratórios Nacionais do DOE, cinco institutos especializados e associações de classe.

etanol de milho, foram definidos níveis específicos para “biocombustíveis celulósicos”, “biodiesel” e “outros biocombustíveis avançados”, como o etanol da cana-de-açúcar.

QUADRO 14
RESERVA DE MERCADO (“MANDATOS”)

ANOS	RFS1 (EPAAct 2005) ⁽¹⁾	RFS2 (EISA2007) Biocombustíveis Totais	Biocombustível Convencional (Milho) ⁽³⁾	Biocombustíveis Avançados ⁽²⁾			Total de Avançados
				Celulósico	Biodiesel ⁽¹⁾	Outros	
2006	4,0	4,00	4,00	-	-	-	-
2007	4,7	4,70	4,70	-	-	-	-
2008	5,4	9,00	9,00	-	-	-	-
2009	6,1	11,10	10,50	-	0,50	0,10	0,60
2010	6,8	12,95	12,00	0,10	0,65	0,20	0,95
2011	7,4	13,95	12,60	0,25	0,80	0,30	1,35
2012	7,5	15,20	13,20	0,50	1,00	0,50	2,00
2013	-	16,55	13,80	1,00	-	1,75	2,75
2014	-	18,15	14,40	1,75	-	2,00	3,75
2015	-	20,50	15,00	3,00	-	2,50	5,50
2016	-	22,25	15,00	4,25	-	3,00	7,25
2017	-	24,00	15,00	5,50	-	3,50	9,00
2018	-	26,00	15,00	7,00	-	4,00	11,00
2019	-	28,00	15,00	8,50	-	4,50	13,00
2020	-	30,00	15,00	10,50	-	4,50	15,00
2021	-	33,00	15,00	13,50	-	4,50	18,00
2022	-	36,00	15,00	16,00	-	5,00	21,00

Fonte: Artigo 1501 (a) da EPAAct 2005 e Artigo 202 (a) da EISA 2007

(¹) A partir de 2013, o volume dependeria de uma revisão do programa a cargo do USDA e DOE, bem como da futura produção de biocombustíveis. (²) Biocombustíveis avançados e diesel à base de biomassa devem reduzir as emissões de GEE pelo menos em 50%, sendo 60% estimado para o celulósico. Biodiesel e celulósico são subcategorias de biocombustíveis avançados (³) Etanol à base de milho é considerado biocombustível convencional e tem uma taxa esperada de redução de GEE de 20%, segundo a RFS2.

2.2 Benefício Fiscal

Subsídios representam a transferência de dinheiro público para interesses privados - conceito de domínio público. A formação competitiva do preço dos biocombustíveis começou pontualmente na administração Carter com benefícios fiscais previstos na “Energy Tax Act of 1978”, que isentou a cobrança da alíquota do imposto federal de consumo (“*federal excise tax*”), estabelecido em 4 centavos de dólar, quando do uso de combustíveis contendo mistura de álcool. Entretanto, foi na primeira década do século XXI, previamente às eleições presidenciais, que prorrogaram o mandato de Bush, mediante a aprovação da “American Jobs Creation Act of 2004”, um vasto texto de legislação

tributária com múltiplos beneficiários, não obstante a penúria orçamentária. Tal postulado republicano viria a ser renovado depois das eleições de 2010, quando os democratas, incapazes de reverter rapidamente a decadência econômica da crise de 2007/2009, perderam a maioria do Congresso. Um acordo selou o “Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization and Job Creation Act of 2010”, ato legal aprovado em dezembro daquele ano.

Se a primeira versão da lei estabeleceu o benefício, foi a segunda que prorrogou até 2011 o seu objeto, qual seja, uma dedução fiscal de 45 centavos de dólar por galão de etanol adicionado à gasolina e 1 (um) dólar por galão de biodiesel ao diesel, frequentemente reportadas como “*blender’s credit*”. Num subcapítulo referente à importação do etanol, um tema de interesse brasileiro, foi igualmente prorrogada a alíquota aduaneira específica de 54 centavos de dólar por galão para o etanol importado. Protegido pela importação e apoiado em termos tributários, o álcool tornou-se competitivo perante o principal derivado do petróleo e foi responsável por um aumento espetacular no uso do combustível alternativo, como se vê no QUADRO 15.

Com alíquotas variáveis por estado, que adicionam valores locais, o citado imposto federal de consumo (“*federal excise tax*”), definido pelo “Transportation Equity Act de 2005”, tributa, até 2011, em 18,4 centavos de dólar o galão da gasolina (4,86 centavos por litro), em 24,4 centavos por galão de diesel (6,45 centavos por litro) e 4,4 centavos por galão de querosene de aviação (“*jet fuel*”, 1,2 centavos por litro). O artigo 301 da lei de 2004 criou, com validade até 2007, o “*Volumetric Ethanol Excise Tax Credit – VEETC*”, também conhecido por “*blender’s credit*”, para incentivar as refinarias com a dedução resgatável junto ao Serviço de Receita Interna (IRS) do correspondente ao crédito tributário devido pelo consumo volumétrico de etanol, originalmente fixado em 51 centavos por galão de etanol e 1 (um) dólar por galão de biodiesel.

Assim, o produto conhecido por “gasohol”, uma composição que mistura de 90% de gasolina e 10% de etanol, teria a menos, por esta parcela, 5,1 centavos (correspondentes à mistura de 10% de etanol) sobre o imposto de 18,3 centavos cobrados da gasolina, resultando num imposto final de 13,2 centavos por galão (3,5 centavos por litro). Entretanto, o benefício não foi aplicado às misturas contendo abaixo de 5,7% ou acima de 10% de etanol, caso do combustível “E85”, preponderantemente composto de 85% de

etanol. Tal fórmula esdrúxula beneficiava de forma restrita o produtor do etanol de milho, mas prestigiava definitivamente a indústria do refino do petróleo.

QUADRO 15
PRODUÇÃO E IMPORTAÇÃO DE ETANOL EUA 2001–2009

Em milhões de galões líquidos

Anos	Produção	Importação	Consumo (*)
2001	1.765	315	1.741
2002	2.140	306	2.073
2003	2.804	292	2.826
2004	3.404	3.542	3.552
2005	3.904	3.234	4.059
2006	4.884	17.408	5.481
2007	6.521	10.457	6.886
2008	9.309	12.610	9.683
2009	10.938	4.720	11.037
2010P	13.231	243	13.189

Fonte: DOE - Energy International Agency <http://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/showtext.cfm?t=ptb1003>

No “Farm Bill” de 2008 (“Food, Conservation, and Energy Act of 2008”), o incentivo fiscal foi reduzido de 51 centavos para 45 centavos, porém, com validade prevista até 2010. Esta mesma lei estendeu até 2011 o benefício de US\$ 1 (um) dólar por galão de biodiesel, previsto até 2009, mas, também válido até 2013, a dedução de US\$ 1,01 (um dólar e um centavo) destinado a biocombustíveis avançados, como o etanol celulósico. “*A penny saved is a penny earned*”, é um provérbio que orienta algum acúmulo de capital.

O processo de renovação do “*blender’s credit*” para 2011, ocorrido com a sanção do “Farm Bill” em 17/12/2010, começou de fato em maio anterior, através de um projeto do Congresso que previa sua extensão por mais cinco anos. Contudo, tal projeto não foi discutido na “Ways and Means Committee”, ou no âmbito da comissão permanente de provisão de recursos financeiros e tributação da câmara baixa, a Casa dos Representantes. Pouco tempo depois, formou-se um consenso em torno do reconhecimento de que a transição de apoio ao etanol deveria ser retirada dos distribuidores de combustível (os “*blenders*”) e ser transferida para o produtor rural, ao tempo que mais recursos deveriam

ser destinados ao desenvolvimento de infraestrutura de suas usinas, mas também nos postos de abastecimento (“estações de serviço”) e, sobretudo, pela oferta de garantias de empréstimos – as “*loan guarantees*” – extensiva às empresas de distribuição em “pipelines” (oleodutos de etanol).

A imprensa especializada registrou uma expectativa de que uma prorrogação de seis meses seria aprovada, com os produtores rurais sendo os novos beneficiários dessa transição. No início de dezembro de 2010, um projeto do presidente da comissão de finanças do Senado havia sugerido um corte de 48 para 36 centavos por galão de etanol, contudo, abortado. A maior empresa privada de usinagem de etanol do país, a “Poet LLC” (Sioux Falls, Dakota do Sul), anunciou, na época, que a prorrogação do imposto sobre o consumo permitiria uma iniciar uma política de longo prazo, sugerindo a conversão do crédito em um fundo de desenvolvimento que incentive a produção de veículos a combustíveis com maiores margens de utilização do etanol.¹⁵⁹ A proposta parecia atender os interesses do governo e do poder legislativo de reduzir o custo da política de biocombustíveis. No entanto, para 2011, conta-se com a expectativa de igual pressão política nos estados do Meio-Oeste, à medida que se aproximam definições partidárias preliminares às eleições presidenciais de 2012. Seria marcante se, a curto prazo, prevalecesse a preferência por favorecer novos incentivos para combustíveis avançados à custa da eliminação ou redução do “blender’s credit”, sobretudo, se a economia recuperar seu crescimento em tons discretos, tal como sinalizam os indicadores do primeiro semestre

¹⁵⁹ Presente em sete estados, com 27 plantas, cada uma capaz de processar 21 milhões de bushels em milho, totalizando aproximadamente 15,7 milhões de toneladas de milho/ano, um terço da produção brasileira, a empresa “Poet LLC” – nome adotado em 2007 substituindo “Broin Companies” - fornece, em média, 1,62 bilhão de galões de etanol por ano – cerca de 15% da produção norte-americana. Em abril, anunciou que projeta a mesma quantidade em biodiesel produzido a partir do óleo de milho. Anuncia, ainda, a construção de uma planta para etanol celulósico (2ª. geração, aproveitamento de apenas 25% do sabugo e a massa verde da colheita) de 25 milhões de galões anuais. Os presidentes norte-americanos visitaram suas instalações em 2002 e 2010. Contudo, North et al. (2010) apontam a Archer Daniels Midland (ADM) como a maior empresa, fornecedora de um quinto de etanol país. A página da empresa na internet, de fato, anuncia que esperava produzir 1,8 bilhão de galões, em 2010, em seis usinas localizadas em quatro estados. No total, a produção norte-americana em 2009 atingiu 16,9 bilhões de galões, o que representa para a ADM uma participação de mercado próxima de 10,6%. As instalações da ADM na Alemanha, Brasil, Índia e Indonésia, a ADM têm capacidade para produzir 450 milhões de galões anuais, o que a torna a maior do mundo no segmento etanol. Vide NORTH, D.; MILLER, R. BENJAMIN, D. *Ethanol Madness in The Economics of Public Issues*, 16th edition, New York: Addison-Esley, 2010. A respeito da Poet, vide, também, <http://www.poet.com/inspiration/plants.asp>

de 2011. Isto porque, no final de 2010, o “Farm Bill” foi aprovado por um resultado majoritário de 277 votos a favor e 148 contrários.¹⁶⁰

Segundo especialistas canadenses do Instituto Internacional de Desenvolvimento Sustentável (IISD), foram concedidos, até 2006, um valor aproximado entre US\$ 6,3 bilhões e US\$ 7,7 bilhões para o etanol, níveis esses projetados para US\$ 13 bilhões em 2008 e US\$ 16 bilhões até 2014. Em termos conservadores, a indústria norte-americana receberia um valor agregado de subsídios correspondente a US\$ 92 bilhões no período entre 2006 e 2012, sem considerar subsídios concedidos individualmente pelos estados nos EUA, que se cruzam com outros de alçadas municipais de valores desconhecidos.¹⁶¹

O volume de subsídios atingiria US\$ 48 bilhões, exclusivamente com o “blenders’ credit”, no período entre 2006 e 2012, representando 60% do apoio total apenas ao etanol, enquanto os créditos para biodiesel chegariam a US\$ 5 bilhões, ou seja, cerca de 45% do total do segmento. O estudo também considera subsídios de custeio e comercialização agrícola que mantêm baixos os preços das safras para os produtores de biocombustíveis. Como os preços mundiais dos cereais subiram nos últimos anos, coincidindo com o desvio para uso energético de colheitas importantes (que inclui a soja e o sorgo, além do milho), o fluxo de recursos para as safras declinou, mas o subsídio direto poderá alcançar US\$ 5 bilhões no período entre 2006 e 2012.

Portanto, é crítico para os países exportadores de biocombustíveis para o mercado norte-americano o tema dos mecanismos de suporte de preços dos biocombustíveis, que

¹⁶⁰ “Growth Energy” é a organização que representa os interesses do setor. Seu presidente, Tom Buis, dirigiu, na ocasião, a seguinte carta ao Congresso: “Every year, our addiction to foreign oil drains \$1,000 for every man, woman and child out of our economy. That is money we should invest in Des Moines, not Abu Dhabi – Columbus, and not Caracas. ...by signing into law a one-year extension of the Volumetric Ethanol Excise Tax Credit, your leadership has set the table for comprehensive, long-term energy policy, including reform of the American transportation fuels market, as proposed by Growth Energy’s Fueling Freedom proposal. Our plan to reform the market would encourage the installation of blender pumps and make every auto sold in the U.S. a Flex Fuel Vehicle, ultimately giving American consumers the power to choose their fuel at the pump, instead of having that choice made for them.” Disponível em : <http://biofuelsdigest.com/bdigest/2010/12/17/obama-signs-tax-pact-ethanol-biodiesel-renewable-diesel-credits-restored/>

¹⁶¹ Fonte: LANG, Kerry; WOODERS, Peter; KULOVESI, Kati; “Increasing the Momentum of Fossil-Fuel Subsidy Reform: a Roadmap for International cooperation”, International Institute for Sustainable Development (IISD), Winnipeg, junho 2010. A “Iniciativa de Subsídios Globais” (GSI) é um programa de estudos, originalmente europeu, hoje também apoiado pelo governo canadense, frequentemente utilizados pelo Banco Mundial.

causam repercussões de inviabilização e sérios danos aos demais parceiros comerciais (Brasil, no caso do etanol, e União Europeia, no caso do biodiesel,) e tornam ainda mais complexa a pauta das negociações comerciais do setor agrícola na OMC.

Ainda que se trate de matéria tangencial aos propósitos desta pesquisa, são notórias as consequências a médio e longo prazo no setor sucroenergético brasileiro. O questionamento desse incentivo levantou ainda mais graves e perversas conclusões, como as do estudo canadense, o qual critica a validade do incentivo diante de uma cara produção de biocombustíveis, se comparados aos custos de deslocamento de similares fósseis. Os primeiros cálculos desses efeitos apóiam-se na custosa relação do consumo de combustíveis fósseis (petróleo e carvão) para a geração do etanol de milho, a qual comprometeria a finalidade da produção de biocombustíveis, tendência que poderá ser revertida com biocombustíveis celulósicos, afirma o estudo do Instituto.

Além disso, a eficácia dos subsídios aos biocombustíveis é medida em termos de redução de GEE, com equivalentes em CO². No período entre 2006 e 2012, o custo mínimo do subsídio mais baixo estimado dividido pelo mais favorável fator de redução de CO² por tonelada é equivalente de US\$ 295 para o etanol de milho, US\$ 239 para o biodiesel e US\$ 109 para um caso de “etanol celulósico hipotético”. Tal estimativa deu margem ao desenvolvimento de uma métrica própria atribuiriam, respectivamente, 11, 9 e 4 toneladas de redução de GEE, segundo a referência da “Chicago Climate Exchange” (CCX), a bolsa de operações multissetoriais de contratos de crédito carbono.¹⁶²

A segunda legislação de importância que complementa o incentivo direto do VEETC sobre o preço final do consumidor é uma clara intervenção direta do Estado norte-americano, quando sanciona num horizonte de longo-prazo uma quantidade da produção física de biocombustíveis (instrumento confessadamente invejado pela indústria brasileira), o

¹⁶² A CCX foi criada em 2000 para operações do mercado à vista (“*spot*”), registro e custódia de contratos ou instrumentos financeiros de carbono (CFI) dos projetos ao amparo dos “mecanismos de desenvolvimento limpo” (MDL). Em 2003, constituiu-se a “Chicago Climate Futures Exchange” (CCFE) para operar o segmento do mercado de futuros e opções, novas estratégias de “*trading*” em outros “produtos ambientais”. Segundo a CCX, os dados de abril de 2010 indicam um total de 114.064 contratos concluídos, representando um aumento inédito de 51% sobre 2009. Na sequência do furacão Katrina, surgiu, ainda, a “Insurance Futures Exchange” (IFEX), que reúne resseguradores interessados na proteção (“*hedge*”) e mitigação de riscos e catástrofes naturais. Em 2005, as operações europeias começaram na ECX, hoje incorporada à Intercontinental Climate Exchange (ICE). Três outras iniciativas semelhantes funcionam na Austrália (Envex), no Canadá (Montréal Climate Exchange) e na China (Tianjin Climate Change). No Brasil, a BM&F Bovespa opera leilões do mercado de carbono através das “Reduções Certificadas de Emissão” (RCE), processando liquidações entre as partes.

qual contraria os mais clássicos princípios econômicos do livre mercado, instaurado ainda que sob o mandato republicano. Aumenta, assim, a evidência da interferência do Estado nos EUA levantada por BLOCK e KELLER (2011) em sua pesquisa sobre o papel do governo no desenvolvimento tecnológico do país.

Refiro-me à consolidação da política energética intitulada “Energy Policy Act of 2005”, igualmente referida por “EPAct 2005”, a qual estabeleceu na legislação federal dos EUA a primeira norma-padrão de referência sobre combustíveis renováveis. A “Renewable Fuel Standard” legitimava, na verdade, uma meta quantitativa de 7.5 bilhões de galões até 2015. Conhecida pela sigla “RFS”, é a Agência de Proteção Ambiental (EPA) que o transformou em programa de ação com patamares crescentes de volumes de uso do etanol e do biodiesel para mistura à oferta de combustíveis fósseis no país, no período entre 2006 e 2012.

Posteriormente, entretanto, ainda sob a Administração Bush, porém sendo aí o Congresso liderado pelo Partido Democrata, essa lei foi emendada pela “Energy Independence and Security Act of 2007”, referida por “EISA”, que passou a ser a grande referência institucional do setor de biocombustíveis. Não só emendou a lei anterior ao modificar os volumes e estabelecer 9 bilhões de galões para 2008 e 36 bilhões até 2022, mas também introduziu nova conceitualização de produtos.

O “RFS2” é, de fato, um novo padrão que tomou por referência o ciclo de vida dos “gases de efeito estufa” (GEE) emitidos pela gasolina, com base em dados de 2005. Note-se que a ciência brasileira, apoiada pela UNICA, desenvolveu papel relevante na construção de conceitos científicos para que o etanol de cana-de-açúcar fosse considerado avançado, conforme relato do capítulo anterior. Responsável por sua gestão, a EPA instruiu novos limiares mandatórios para qualificar os biocombustíveis. Assim, o etanol de milho, até então dominante nesse cenário, passou a ser referido simplesmente por “biocombustível renovável”, tendo mínimo de 20% de redução de GEE da gasolina. Foram criadas outras três novas categorias de biocombustíveis que complementarão o consumo do etanol à base de milho, sob o RFS2, são três: a) o chamado “biocombustível avançado”, que incluiu o etanol a base de cana-de-açúcar, pois comprovou reduzir em 61% os GEE base 2005, atendendo, assim, o mínimo de 50% definido para esse segmento; b) “diesel a base de biomassa” é uma segunda categoria, que igualmente deve apresentar um mínimo de 50% de

redução de GEE; e, por fim, c) o “biocombustível celulósico”, com um percentual estimado em 60% de redução do GEE base 2005. Ademais, a EPA fixou restrições quantitativas no âmbito do RFS2, com uma “reserva de mercado” até 2015 em favor do etanol de milho essencialmente limitada a 15 bilhões de galões. Logo, 21 bilhões dos 36 bilhões de galões formalmente programados para 2022 deverão ser derivados das três novas categorias que não comportam o etanol com base no milho. Outro clássico incentivo é a alíquota de 2.5% do imposto de importação em vigor nos EUA. Como primeira explicação, os EUA apontam a alíquota de 20% em vigor no Brasil para o mesmo produto.

2.3 “Farm Bill”

“*Farm Bill*” é a denominação genérica atribuída à lei federal aplicável à atividade agropecuária em geral nos EUA, uma consolidação de decisões numa “*omnibus bill*”, em coleção atualizada de normativos. Atualmente em sua 16ª edição, é um ato revalidado periodicamente, de forma a superar os calendários dos mandatos presidenciais, visto que seu principal condutor está assentado no Congresso. Com estrutura própria, assim como um estatuto, prevê dispositivos exclusivos sobre programas setorializados, preservação, pesquisa agropecuária, segurança alimentar e comercialização. Ao introduzir silenciosamente o conceito da cadeia do agronegócio¹⁶³, a versão original foi a “Agricultural Adjustment Act of 1933”, publicada a título de emergência pela disparidade de preços das mercadorias, tornava claro o intervencionismo público sobre o mercado agropecuário, com o objetivo de:

“(…) (1) estabelecer e manter um equilíbrio entre a produção e o consumo de mercadorias agrícolas, em condições tais de comercialização que restabeleçam os preços dos produtores em níveis que habilitem o poder de compra em relação aos artigos que os fazendeiros compram, equivalentes ao poder de compra das mercadorias no período; (2) atingir a equalização do poder de compra pela gradual correção das diferenças num ritmo de velocidade viável conforme a demanda interna e os mercados externos; (3) proteger os interesses dos consumidores pelo reajuste da produção sem aumentar o percentual das despesas de varejo dos consumidores nem dos produtos derivados, porém acima do retorno dado pelos preços do período prévio à guerra de 1909 a 1914. (...)”

¹⁶³ O texto da Parte 2, parágrafo (2), relativo aos poderes gerais do Departamento de Agricultura trata de “acordos e comercialização com processadores, associações de produtores e outros engajados no manuseio, no comércio interestadual e internacional de qualquer *commodity* agrícola”, além de definir o processo de industrialização dos alimentos na cobrança de um imposto de processamento, cujo conceito é explicado por categoria de produtos (cereais, algodão, fumo, suínos e outros)

O espírito de reduzir as incertezas da atividade rural persistiu desde então. Durante a década sob pesquisa, a “Farm Security and Rural Investment Act (FISRA) of 2002”, igualmente conhecida por “2002 Farm Bill”, foi a primeiro pacote legal ou lei geral (“*omnibus bill*”) a incluir um capítulo exclusivo para energia (“Title IX: Energy”), em meio à renovação de programas por seis anos, determinação de taxas de juros, preços de referência, subsídios para produtos e setores determinados. O novo texto foi dedicado ao apoio à produção de bioenergia, assistência ao produtor rural e aos pequenos comerciantes para o uso mais eficiente de tecnologia e recursos energéticos renováveis. Introduziu seis inéditos programas:

- a. compras governamentais de produtos de origem biológica com recursos de US\$ 1 milhão anuais;
- b. empréstimos, garantias, bolsas e ajudas de custo à pesquisa e desenvolvimento nas usinas (“*biorefinery grants*”) para mitigar o risco e promover sistemas renováveis.
- c. promoção do uso do biodiesel
- d. estudos de avaliação e auditorias para sistemas de energia renováveis;
- e. apoio à eficiência energética mediante a emissão de garantias, empréstimos e bolsas; e,
- f. estudo conjunto do USDA e DOE sobre aplicações de tecnologias à base de hidrogênio e célula fotovoltaica.

Prorrogou a “Biomass Research and Development Act”, lei de 2000 que criou a BRD, uma agência ou junta de pesquisa e desenvolvimento da biomassa, que aproximou as duas pastas e a Casa Branca, estabelecendo recursos de US\$ 14 milhões a.a. até 2007 e um plano de ação nacional. Além disso, num encorajamento à energia renovável ampliou o conceito de biomassa para fins dos pagamentos da “Credit Commodity Corporation - CCC”, disponibilizando recursos limitados a US\$ 150 milhões a.a. até 2006. Posteriormente, novos recursos foram formalizados através da “Food Conservation and Energy Act of 2008 (FCEA)”, ou o “2008 Farm Bill”.

Tal instrumento definiu a política setorial até o ano fiscal de 2012 (de 01/10/2011 a 30/09/2012). A BRD é comandada por um comitê técnico assessor independente, na forma

de um “FAC” – esquema pormenorizado em subcapítulo adiante - que orienta a direção e foco dos trabalhos em reuniões públicas trimestrais, anunciadas no Diário Oficial (“*Federal Register*”). Além da renovação dos seis programas inéditos, outros novos programas surgiram:

- i. Compras governamentais: Programa Federal de Compras de Produtos Bioenergéticos** – Define critérios de elegibilidade para biomassa intermediária e componentes que autorizam sua compra por uma agência federal, incluindo pormenores sobre a emissão de rótulos com certificados de garantia pelo USDA, com um centro nacional de testes para registro, com recursos da “Commodity Credit Corporation – CCC”, que passaram de US\$ 1 milhão anuais para o dobro até 2012, podendo chegar a US\$ 4 milhões/ano.
- ii. Assistência a refinarias:** condicionados a estudos de viabilidade, (1) concede “*competitive grants*”, isto é, bolsas e ajudas de custo para profissionais de relevância com projetos de pesquisa aprovados por bancas especializadas; mesmo em conjunto, com (2) “*loan guarantees*” (garantias do governo para empréstimos no setor privado) autorizadas até o montante de US\$ 250 milhões, limitadas a 90% do empréstimo de 80% do valor total dos projetos de desenvolvimento, construção e modernização de equipamentos (“*retrofitting*”). (3) a partir de 2010, definidos para a CCC tetos de até US\$ 245 milhões a título de custo de “*loan guarantees*”, sem limites para as bolsas e apropriações em orçamento de até US\$ 150 milhões anuais até o final do mandato.
- iii. Assistência a substituição da matriz energética:** Encoraja as biorefinarias a substituir recursos fósseis na produção de calor e força elétrica da unidade, com recursos apropriados de US\$ 15 milhões anuais até o final do mandato.
- iv. Programa de Bioenergia para Combustíveis Avançados:** originário de programa de pagamentos do etanol e biodiesel pela CCC de 1999, como reembolso pelo uso de novo conceito de biocombustíveis, que exclui o etanol de milho e favorece o álcool de cana-de-açúcar e outros da biomassa, realizado mediante um contrato específico entre o USDA e os produtores, limitado a uma distribuição equitativa dos recursos. Foi reservado para a CCC um valor de até US\$ 300 milhões a.a. até o final

do mandato, limitando 5% desse total a unidades que processem 150 milhões de galões/ano de combustíveis avançados.

- v. **Programa de Educação do Biodiesel como Combustível:** Recursos da CCC de US\$ 1 milhão a.a., extensivas a entidades públicas e privadas com frotas de veículos, ONGs e instituições de ensino superior.
- vi. **Programa Energia Rural para a América:** Voltado para instituições educacionais ou públicas, estabelece ajudas de custo e “loan guarantees” para estudos de auditoria, viabilidade e projetos de desenvolvimento de sistemas de energia renovável e eficiente, limitadas a 75% do projeto total. Pequenos empresários e produtores rurais devem cobrir 25% do custo do profissional. Disponibilizados recursos para a CCC até US\$ 25 milhões a.a. até o final do mandato.
- vii. **Pesquisa e Desenvolvimento de Biomassa:** Criado por lei de 2000 (“Biomass Research and Development Act of 2000”), sob coordenação do USDA e do DOE destina-se a promover o uso industrial de produtos da biomassa. Conta com recursos da CCC de até US\$ 118 milhões até o fim do mandato, mais US\$ 35 milhões anuais a título adicional.
- viii. **Iniciativa de Autosuficiência de Energia Rural:** Programa inédito que dá assistência financeira para aumento de autosuficiência em comunidades rurais, que inclui ajudas de até 50% do custo de avaliações, planos de transformação de fontes convencionais e sistema de energia renovável. Recursos de US\$ 5 milhões a.a.
- ix. **Programa de Flexibilidade de Matéria Vegetal para Produtores de Bioenergia:** Inédito apoio concedido à safra para conversão em bioenergia, assistência aos proprietários de terras ou recursos florestais, em áreas de projeto selecionadas, que inclui o pagamento de até 75% do custeio da safra, pagamentos anuais para apoio da produção, equalização até US\$ 45,00 por tonelada por dois anos de colheita, armazenagem e transporte para uma usina de conversão em biomassa. Sob práticas de conservação adequadas, permite contratos até 5 anos para culturas temporárias e perenes e até 15 anos para biomassa de madeira, estando excluídas plantas nocivas, daninhas, resíduos animais e derivados, alimentos e seus resíduos sólidos ou algas. Recursos da CCC não definidos.

- x. **Programa Comunitário de Energia à base de Madeira:** Inédito, este programa autoriza governos locais e estaduais a conceder até US\$ 50 mil para desenvolvimento de planos de energia florestal ou ajudas de custo para adquirir sistemas nessa modalidade para prédios públicos, com recursos totais de até US\$ 5 milhões a.a.
- xi. **Estudos de Infraestrutura:** Inédito, reúne USDA, DOE, DOT e EPA a produzir estudos para avaliação de expansão da produção interna, transporte e distribuição de biocombustíveis, recomendações sobre necessidades, e relatos sobre abordagens energéticas alternativas. Não há menção a recursos.
- xii. **Estudo de Fertilizantes Renováveis:** O USDA foi dotado de recursos de US\$ 1 milhão para conduzir estudo de avaliação do estado de conhecimento sobre de produção potencial de fertilizantes nas áreas rurais do país.

Adicionalmente, o “Farm Bill”, de 2008, em um título específico sobre “Pesquisa Bioenergética” (“Title XI”), renovou, com alterações, os “Programas Educacionais de Pesquisa e Extensão sobre Tecnologias e Produtos de Bioenergia”. O chamado “*Sun Grant Program*”, criado em 2003, destinou-se a selecionar grandes “*campi*” universitários de agricultura (“*land grant universities*”) para desenvolvimento e disseminação de tecnologias do setor, através de recursos de até US\$ 75 milhões a.a., em conjunto com o USDA e o DOE. Estenderam-se tais programas às pesquisas de âmbito multi-institucionais e/ou interestaduais, num claro sinal de integração e expansão de pessoas e conhecimentos. Exigiu-se do USDA contar com uma base de dados sobre quais as melhores práticas sobre as diferentes lavouras, transporte e produção de energia a partir da biomassa, com recursos de até US\$ 50 milhões a.a.

No título VI, autorizou-se o “Federal Financing Bank (FFB)”¹⁶⁴, uma autarquia pouco conhecida, estabelecida em 1973 para situações extra-orçamentárias, sob a alçada do

¹⁶⁴ Criado por lei de 1973, sob supervisão do Departamento do Tesouro (embora não conste da estrutura organizacional deste), o “Federal Financing Bank (FFB)”, criado para baratear a tomada de recursos do governo, apoiado no passivo do Tesouro, coordena e centraliza os empréstimos interministeriais. É uma forma com que as agências possam financiarem-se em uma só fonte, dentro das dotações orçamentárias. Em princípio, opera sem risco de crédito: “*The Bank has not incurred and does not expect to incur any credit-related losses on its loans*”. Tem poder de compra de qualquer obrigação emitida, vendida ou garantida para assegurar o eficiente financiamento das obrigações garantidas das agências federais. São três categorias de atividades: compra de ativos de empréstimos das agências federais (“CBO”s, que são certificados de

Departamento do Tesouro, a emitir as “*guarantee loans*” para eficiência energética e uso de fontes renováveis (solar, vento, hidrelétrica, biomassa, geotérmica), revenda de eletricidade. Além disso, autorizou-se o “Serviço de Equipamentos Rurais (RUS)”¹⁶⁵, agência do USDA, a conceder empréstimos a cooperativas para geração elétrica de fontes renováveis. Da mesma forma, o USDA deve produzir estudo para avaliar o papel do manejo da pecuária como fonte de fertilizantes e energética. Também, “programas pilotos” de desenvolvimento de novos produtos e para produções de camelina, sésamo e grama em três estados e seguro rural para safras de uso energético.

Finalmente, na questão tributária, o “Farm Bill 2008” definiu créditos-prêmio para biocombustíveis de celulose no valor temporário de até US\$ 1,01/galão até 31/12/2012 (não obstante o “Farm Bill” vencer em setembro daquele ano). Reduziu-se para as refinarias (daí o termo de “*blender’s credit*”) de 51 para 45 centavos/galão quando da produção e importação de etanol até o limite de 7,5 bilhões de galões. Igualmente, definiu nova margem de tolerância de desnaturantes usados na mistura de etanol e gasolina, caindo da proporção de 5% para 2%, tendo em vista o efeito do crédito prêmio de 45 centavos. Prorrogou-se o mecanismo de benefício de isenção/dedução (“*drawback*”) do imposto de importação na exportação do etanol para aviação, mesmo que o produto importado não componha o produto final exportado.

A propósito, também interessa aos olhos brasileiros notar que o benefício fiscal do VEETC é estendido ao etanol quando importado de países membros da região do Caribe, situação que discrimina o produto brasileiro sujeito à aplicação de uma “*secondary tariff*” ou sobretaxa compensatória, de 54 centavos por galão, em princípio, prevista para vigorar até 31/12/2010, porém, extinta no final de 2011.¹⁶⁶ No conjunto de vantagens ao amparo

propriedade sobre o benefício), empréstimos diretos a tomadores garantidos por agências e compra de dívidas das agências. Segundo comunicado de imprensa, até março de 2011, seus ativos registravam US\$ 51,8 bilhões. A página na internet destaca alguns programas que apoia: financiamento de cooperativas agrícolas em conjunto com o Serviço de Equipamentos Rurais (RUS), do USDA, e o Programa e Acesso a Capital para Profissionalização, Departamento de Educação. Fonte. : <http://www.treasury.gov/ffb/>

¹⁶⁵ A RUS é uma agência característica da iniciativa pública para o desenvolvimento rural nos EUA, principalmente através de cooperativas agrícolas e entidades associativas. Responsável no passado pela inclusão das comunidades rurais aos avanços tecnológicos da eletricidade, comunicações e serviços de tratamento de resíduos, atualmente promove a atualização e manutenção de equipamentos, dentro de acordos de parceria público-privada em programas de infraestrutura.

¹⁶⁶ Até outubro de 2011, a tarifa aduaneira para o imposto de importação, em vigência nos EUA, estava consolidada em 2,5% “*ad valorem*” para o item “2207.10.6010 - *undenaturated ethyl alcohol of an alcoholic*”

do VEETC, a autoridade ainda concede um crédito adicional de 10 centavos por galão de etanol produzido dentro dos primeiros 15 milhões de galões por plantas industriais com capacidade inferior a 60 milhões de galões, situação que se enquadra no “*Small Ethanol Producer Tax Credit*”, reponsável por créditos de no valor de US\$ 1,5 milhão. Segundo o BIRD, a tarifa “*ad valorem*” equivalente é de 24% para o etanol e 1% mais alta do que para o biodiesel. Acresce, também, o “*federal excise tax*” de US\$ 9,00 por barril de 31 galões, ou seja, US\$ 0,29 por galão ou 8 centavos de dólar por litro.

2.4 “Loan Guarantees”

A garantia de empréstimo (“*loan guarantee*”) é uma obrigação contratual firmada pelo governo junto a credores privados e o tomador do empréstimo, que assume a responsabilidade parcial pelo incumprimento do pagamento do empréstimo bancário contraído pelo tomador. Destinada a projetos com início de execução até 30/09/2011, voltados à geração de energia limpa e enquadrados como “tipicamente incapaz de obter financiamento privado convencional devido aos elevados riscos tecnológicos”.¹⁶⁷

O projeto deve ser preliminarmente avaliado em termos de credibilidade por uma agência de classificação de risco (“*rating agency*”).¹⁶⁸ Duas leis, a “EPAct 2005”,

strength by volume of 80 percent vol. or higher for non beverage purpose, for fuel use” do Sistema Harmonizado dos EUA. Acresce, temporariamente, uma tarifa específica de 14,27 centavos de dólar por litro, aí já reclassificada no Sistema Harmonizado dos EUA como item “9901.00.50 – *Ethyl alcohol (provided for subheadings 2207.10.60 and 2207.20) or any mixture containing such ethyl alcohol (provided for in heading 2710 or 3824), if such ethyl alcohol or mixture is to be used as a fuel or in producing a mixture of gasoline and alcohol, a mixture of a special fuel and alcohol, or any other mixture to be used as fuel (including motor fuel provided for in subheading 2710.11.15, 2701.19.15 or 2710.19.21), or is suitable for any such uses*”. Fonte: Harmonized Tariff Schedule of the United States (2011) – Annotated for Statistical Reporting Purposes. Disponível em http://hts.usitc.gov/headers/Chapter_Notes_9901.html e http://hts.usitc.gov/Table_22.xml#5

¹⁶⁷ Aplica-se a tecnologias de biomassa e a dez outros tipos de energia limpa: hidrogênio; solar; hidrelétrica/eólica (turbinas); nuclear; “carvão avançado”; sequestro de carbono; confiabilidade e fornecimento de eletricidade; veículos a combustível alternativo; projetos de eficiência energética; e, controle de poluição. Incorpora também nas obras de construção incentivos do programa “*Buy American*” para aquisição de aço, ferro e manufaturados. As instalações podem ainda beneficiar-se de isenções tributárias sobre os imóveis.

¹⁶⁸ Por força da lei “Credit Rating Agency Reform Act”, de 2006, compete à Comissão de Títulos e Valores de Bolsa (SEC) o registro das atuais dez “organizações nacionalmente reconhecidas de classificação estatística” (“NRSRO”). São elas: A.M. Best Company; DBRS Ltd.; Egan-Jones Rating Co.; Fitch, Inc.; Japan Credit Rating Agency, Ltd.; Kroll Bond Rating Agency, Inc. (conhecida como LACE Financial Corp.);

posteriormente atualizada pela “American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) of 2009” – esta última conhecida como “Stimulus”, estenderam a concessão de US\$ 6 bilhões em LGs para projetos de tecnologias de transmissão elétrica e produção de componentes. O LG é a principal rubrica de um pacote da ARRA 2009, um total de US\$ 27,2 bilhões voltados para investimentos e pesquisa de eficiência energética. Note-se que a lei, além da LG, define para cada setor tem mais linhas para incentivar a pesquisa e o desenvolvimento e que, no caso do biocombustível, premiam ainda o setor com US\$ 800 milhões.

O Congresso apropria a rubrica “custo de subsídios ao crédito” (“*credit subsidy cost*”) por transferência da Secretaria de Gestão e Orçamento (OMB), vinculada à Presidência dos EUA, para o Departamento específico, cuja verba perderá em caso de não utilização. Na estrutura do DOE funciona um “Loan Program Office”, a secretaria que gerencia o subsídio - e que já fechou operações na ordem de US\$ 30 bilhões em setor distintos de energia renovável, desde junho de 2007. Tal rubrica é uma reserva criada para cobrir o risco de não cumprimento do pagamento de um empréstimo (“*default*”).¹⁶⁹

Por lei, a secretaria age como um credor comum, estando autorizada a negociar um pacote de garantias colaterais, que julgue consistente para uma “razoável perspectiva de pagamento”.¹⁷⁰ Os recursos são transferidos pelo “Federal Financing Bank (FFB)”, ao custo dos juros incidentes nos títulos do Tesouro, vigentes no período da operação reconhecida pelo Departamento, acrescido de 25 pontos base (0,25%) a título de comissão. A transparência do processo tem dois momentos, sendo o primeiro um anúncio de um

Moody’s Investors Service, Inc.; Rating and Investment Information, Inc.; Realpoint LLC; e, finalmente, a Standard & Poor’s Ratings Services. A NRSRO pode ser registrada com respeito a cinco classes de classificações: 1) corretagem, distribuidores e instituições financeiras; 2) seguradoras; 3) emissores de títulos e valores privados; 4) emissores de títulos federais, municipais e de governos estrangeiros. Fonte: <http://www.sec.gov/answers/nrsro.htm>

¹⁶⁹ Criado em 1990, o “custo de subsídio ao crédito” representa o valor presente (atualizado) líquido do custo estimado a longo prazo para a LG do Governo federal, que é influenciada tanto pela probabilidade de inadimplência e quanto pela probabilidade de recuperação do crédito após a inadimplência. Tais variáveis compõem o “*risk adjust*” que incide sobre os pagamentos de juros e de capital ao governo, calculados numa estimativa dos incumprimento.

¹⁷⁰ Por exemplo, podem incluir ativos não cobertos pelo projeto, podendo dividir em acordo com outros emprestadores modelos de tomada de decisão, em caso de inadimplência. Em sua rotina, o processo começa com uma apresentação geral do projeto com os elementos que confirmem seu mérito, seguido, no mínimo informado, de dois meses de apreciação, ou máximo de sete meses, quando o solicitante paga um quarto da comissão de candidatura (“*application fee*”), a qual varia entre 0,025% a 0,05% do valor do projeto.

“compromisso condicionado” a um exame pelo DOE (ocasião em que o governo capitaliza publicamente o esforço do governo na criação de empregos), se confirmado, seguido, pela própria emissão da LG pelo Departamento.¹⁷¹

O que salta aos olhos é a transparência das informações. Ao operar sob o programa intitulado BI-GL (“Business and Industry Guaranteed Loans”), o USDA confirmou um compromisso de US\$ 75 milhões em LGs, ao amparo do “USDA 9003 Biorefinery Assistance Program”, anunciado em favor da “*joint venture*” INEOS/New Planet Energy, na Flórida, com 175 empregos durante a construção, para produzir 8 milhões de galões em biocombustível avançado. No USDA, até o fim do ano fiscal de 2012, o foco é atender produtores do “biocombustível avançado”. Existem limitações orçamentárias para os grandes produtores, mas para habilitar-se o combustível deve ser derivado da biomassa, excetuado o milho, mas que inclui os seguintes tipos de biocombustíveis derivados:

- a. de celulose, semicelulose ou lignina;
- b. de açúcar e amido (exceto etanol de milho);
- c. de materiais vegetais, inclusive resíduos e outros animais, alimentares e folhagem;
 - i. diesel derivado de biomassa renovável, inclusive óleo vegetal e gordura animal;
 - ii. biogás, inclusive de aterros e sob tratamento de resíduos sólidos, produzidos pela conversão de matéria orgânica de biomassa renovável;

¹⁷¹ Segundo anúncio de 20/01/2011, o DOE assumiu um “compromisso condicionado” de US\$ 241 milhões em LGs em favor do grupo empresarial “Diamond Green Diesel LLC” (associados à Valero Energy, refinadora texana que já comercializa 1,1 bilhão de galão em etanol a.a.), dentro do programa de construção de plantas de biocombustível avançado. Na altura, noticiou-se que o objetivo era erguer uma planta (700 postos de trabalho no pico de construção), no estado de Louisiana, para adicionar 137 milhões de galões a.a. em diesel renovável, produzido a partir de gordura animal, quantia que aumentará significativamente a oferta interna (um total de 504 milhões de galões a.a., em 2009). Em 2010, foram 14 “compromissos condicionados” e 5 emissões de LGs, enquanto no primeiro semestre de 2011, 6 compromissos condicionados e 3 emissões de LGs. O tempo entre uma fase e outra tem variado. O projeto da maior “fazenda de vento” do mundo, no Oregon (EUA), da Caithness Shepherds Flat (geração de 909 MW), teve seu compromisso condicionado comunicado em outubro de 2010 e confirmado em dezembro. Entretanto, um projeto de US\$ 50 milhões para a “The Vehicle Production LLC”, de desenvolvimento de utilitário com acesso para cadeirantes foi anunciado em novembro de 2010 para que a LG fosse emitida em março de 2011. (cujo custo total do projeto é de US\$ 263,5 milhões),

- d. butanol ou outros alcoóis produzidos pela conversão da matéria orgânica em biomassa renovável; e,
- e. outros combustíveis derivados de biomassa celulósica.

Aqui, o destaque é a inovação de um programa de bônus que supera os tradicionais financiamentos de bancos comerciais, disponível há cinco anos, porém, sem resultados no setor de biocombustíveis, uma vez que o projeto requer, como na forma exigida para o DOE, que a agência defina junto com a Secretaria de Gestão e Orçamento da União nos EUA (“OMB - Office of Management and Budget”), o grau de risco financeiro do investimento face à quantia do valor em garantias prestadas. Requer-se, então, uma exposição qualitativamente convincente sobre o número de empregos reais criados. Ao todo, o tempo que USDA levou para aprovar demorou cerca de cinco meses.

3. Excepcionalismo

“The challenge we face with these biofuels is getting them out of the lab, out of the farms, and onto the wider commercial market” (Senador Barack Obama, 03/04/2006)¹⁷²

O estudo do caso das energias renováveis nos EUA revela, em termos de políticas públicas e suas vertentes de gestão e processos, revela dois grandes tipos de foros participativos, exemplos do “excepcionalismo americano” que se constituem em instituições de marcada inspiração democrática. O mais novo deles é o “*Federal Advisory Committee (FAC)*”, comitês consultivos de alçada nacional que associam valores éticos e morais com transparência. Surgido com o pós-guerra, o segundo é originalmente conhecido por “*Govern Owned/Contractor Operator*” ou pelo seu acrônimo “GO-CO”, e internacionalmente tratado como parcerias público-privadas (PPPs). Entretanto, um olhar sobre a experiência local leva a observar que o “GO-CO” foi motivado por crenças e preferências culturais e, com o tempo, desenvolveu um “pacote de intimidade relacional”, segundo chama Zelizer (2005), em que se valem de iniciativas partes, como uma universidade, uma grande empresa e uma burocracia autônoma e especializada. O modelo

¹⁷² Fonte: SIMMONS, Blake, Vice Presidente do Joint BioEnergy Institute (JBEI), Deconstruction Division. Palestra “Beyond Ethanol: Advancing Next Generation of Biofuels”, realizada no Life Science Building, Universidade da Califórnia-Davis, em 19 de novembro de 2011

GO-CO é sinônimo de concessão do bem coletivo à gestão privada e vigora na configuração de três institutos nacionais de bioenergia, iniciativas que institucionalizaram prioridades políticas para simultaneamente compartilhar o capital intelectual do país. Assim, escolhi pormenorizar dois exemplos práticos a BRD e o JBEI.

3.1 Comitês Assessores Federais (FACs): BRD.

A “Junta de Pesquisa e Desenvolvimento da Biomassa” (BRD) é um conselho compartilhado por representantes do setor público e privado reunidos para organizar a construção de tecnologias para o setor de biocombustíveis. A BRD é de fato um “FAC”, um comitê assessor estabelecido na esfera federal do governo por um presidente e 30 (trinta) representantes. Entre eles estão profissionais oriundos da grande indústria de distintas aplicações industriais, como a processadora de carnes Tyson Foods, a General Motors, a petroquímica Du Pont - que opera a “Dupont Danisco Cellulosic Ethanol” -, a multinacional comercializadora de produtos agrícolas ADM e até a discreta usina sucroalcooleira havaiana Gay & Robinson. Outros representantes vêm de empresas de biotecnologia (Arbogen, Solazyme, Cygnet, ICM, Mendel e Lanza Tech), de 9 (nove) universidades de várias regiões¹⁷³ e de organizações sem fim lucrativo (“The Nature Conservancy” e “Salk Institute for Biological Studies”).¹⁷⁴

¹⁷³ Participam a Auburn University (Alabama), Michigan State University, Iowa State University, Jackson State University (Mississippi), South Dakota State University, University of Georgia, University of Illinois, Purdue University (Indiana) e University of California.

¹⁷⁴ Não se usa a sigla ONG para referir-se aos grupos de pressão pesquisados. São referidos como “organizações sem fins lucrativos”, formalmente chamadas “*charitable organizations*”, constituídas ao abrigo do artigo 501(c)(3), do Código de Receitas Internas. Ao amparo dessa instrução, as organizações podem receber contribuições integralmente dedutíveis do imposto de renda, porém, se organizadas e operadas exclusivamente para fins de isenção fiscal. A organização ocorre na forma de uma associação civil (“*unincorporated association*”), comunidade, fundação ou fundo (“*fund*” e “*chest*”) destinados a fins religiosos, beneficência, científicos, teste de segurança pública, literários, educacionais, de esporte amador e proteção animal e infantil. Nenhuma receita pode beneficiar qualquer indivíduo ou partícipe privado, nem ser destinado a propaganda. Não pode ser uma “*action organization*”, ou seja, a organização não pode tentar influenciar legislação como parte substantiva de suas atividades e não pode participar de qualquer campanha ativista em prol ou contra candidatos políticos. Existe legislação própria para outras organizações, onde a dedutibilidade do imposto de renda é parcial, como igrejas, instituições de ensino, assistência médica, repartições públicas e organizações publicamente apoiadas. Assemelham-se no Brasil às exigências tributárias aplicadas para constituição de organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), sem que eventuais procedimentos tributários regionais tenham sido abordados.

Compõem, ainda, mais algumas agências de governos estaduais¹⁷⁵, um banco de crédito cooperativo rural (o Co-Bank), a “O-Innovation LLC”, uma empresa privada de consultoria especializada em patentes e contratos com agências públicas (Defesa, DOE, etc.), mais um investidor (“*capital venture*”), como a Flagship Ventures (carteira total de 40 empresas, 20 delas pioneiras e surgidas em seu laboratório), que podem, em sindicato, aplicar de US\$ 500 mil a US\$ 5 milhões, inicialmente, ou até US\$ 15 milhões, ao longo do projeto. Embora lobistas estejam afastados por lei, encontra-se entre os membros da BRD o “Ag Energy Work Group”, ou “25 by 25”, uma iniciativa independente da “Energy Future Coalition”, cuja proposta para o país é alcançar a parcela de 25% de energia gerada pelo setor agrícola até 2025.

Criada no ano 2000, a BRD é orientada atualmente por uma lei específica de sua criação: a “Biomass Research and Development Act of 2008”. Esta começa por definir o conceito de base “bio” em produtos industriais (químico ou polímero), gerado a partir da biomassa, ou comerciais (que inclui alimento animal e força elétrica) derivado da conexão com a conversão da biomassa em combustível. É explícito na lei que o USDA e o DOE deverão coordenar as políticas e procedimentos para promover a pesquisa e o desenvolvimento relativo à produção de biocombustíveis e produtos de base biológica. Entre os deveres da BRD está a coordenação dos (“*points of contacts*”), que representam até 13 segmentos afetos ao tema, avaliar e fazer recomendações sobre a correta aplicação dos fundos destinados à pesquisa e desenvolvimento, à competitividade dos candidatos, aos critérios de avaliação de pedidos e ao mérito dos pontos de contato. Em linhas gerais, a lei atribui à BRD estas funções:

- a. Assessorar os Secretários de Energia e Agricultura e os membros (“pontos de contato”) sobre as propostas encaminhadas à iniciativa e sobre seus procedimentos de revisão e avaliação;
- b. Facilitar consultas e parcerias entre agências federais e estaduais, produtores rurais, indústria, consumidores, a comunidade científica e outros grupos interessados a participar da iniciativa

¹⁷⁵ Participam a Florida Department of Agriculture and Consumer Services, a Iowa Corn Promotion Board e a North Carolina Farm Bureau.

- c. Avaliar e desenvolver um planejamento estratégico sobre as atividades do programa.

De um entendimento entre o USDA, o DOE e a EPA, constituíram-se quatro áreas técnicas de atividades: (1) desenvolvimento de biomassa (“*feedstock*”) e sua logística; (2) desenvolvimento de biocombustíveis, bioprodutos e suas tecnologias; (3) análise do desenvolvimento de biocombustíveis (“*strategic guidance*”, impacto energético ou ambiental e avaliação de recursos, terras e solos federais); e, (4) considerações adicionais (sinergia de tecnologias, maximização de benefícios ambientais, econômicos e sociais, facilitação de tecnologias e da produção em pequena escala de biocombustíveis e bioprodutos). Suprida pela “Commodity Credit Corporation (CCC)”¹⁷⁶, o financiamento da BRD está previamente fixado nas verbas obrigatórias (“*mandatory fundings*”), apropriadas pela lei para quatro anos (2009 – US\$ 20 milhões; 2010 – US\$ 28 milhões; 2011 – US\$ 30 milhões; e, 2014 – US\$ 40 milhões), e, ainda, pelas adicionais verbas discricionárias (“*discretionary funds*”), de US\$ 35 milhões para cada ano fiscal entre 2009 e 2012.

A particular importância do modelo FAC é servir de elo entre o governo federal, a academia, a sociedade e o mercado. Originou-se de uma lei, a “Federal Advisory Committee Act (FACA)”, de 1972, que definiu a atividade como “objetiva e acessível ao público” para obrigar a publicidade dos atos dos gestores desses colegiados. Formalizou o processo de criação, operacionalização, supervisão e prazo de encerramento, criando um “Secretariado Administrativo do Comitê”. Em 1976, foi delegado ao Administrador de uma central de gestão de recursos físicos e humanos do governo federal órgão de pessoal (a “U.S. General Services Administration - GSA”), que se responsabilizou pelo controle da conformidade com a lei dos diversos FACs.¹⁷⁷

¹⁷⁶ A “Commodity Credit Corporation (CCC)” é uma empresa pública criada em 1933, com a função de estabilizar, apoiar e proteger a renda e os preços dos produtores rurais, atuar no abastecimento e pagar subsídios à distribuição. Seu atual estatuto foi modificado pelo “Farm Bill”, em 2008. No novo artigo 4(m), a CCC tem poderes para financiar a pesquisa e o desenvolvimento de motores de combustão externa que utilizem combustível que não seja derivado do petróleo, desde que suas exportações não ultrapassem US\$ 30 milhões anuais. Segundo o artigo 5(i), o limite de limite de créditos da CCC é fixado em US\$ 30 bilhões. Não obstante tal volume, a CCC não tem pessoal no quadro operacional (sua direção é conduzida por sete funcionários do USDA), sendo suas atividades desenvolvidas com servidores em 2.346 instalações da “Farm Service Agency (FSA)”, em 48 estados, que é a secretaria do USDA responsável por aplicar a política agrícola do país.

¹⁷⁷ DOMDOFF, G. William “Who Rules America.net”: The Corporate Community, Nonprofit Organizations, and Federal Advisory Committees: a Study in Linkages”. Disponível em

A título de transparência, o GSA disponibiliza a padronização dos serviços, como modelos de minutas de reuniões, cartas de nomeação, avisos e normas estatutárias, seguindo 14 (quatorze) instrumentos legais introduzidos em vinte anos. Dispõe, dessa forma, em base anual, de uma ampla base de dados dos FACs em curso no país, acessível na internet desde 2009, não como um mero relato de atividades, porém, uma ferramenta de transparência dos atos públicos.¹⁷⁸ Em 2010, estavam em funcionamento no país um total de 1.047 FACs, dos quais a 21 constituídos no âmbito da EPA, 23 no DOE, 167 no USDA, 266 no HHS (Departamento de Serviços Humanos e de Saúde – o maior de todas as agências, depois da Defesa), sendo 50 deles enquadravam-se na “National Science Foundation (NSF)”.¹⁷⁹

Contudo, em junho de 2010, o Presidente dos EUA emitiu um “*Memorandum*” aos titulares das agências executivas relativo à proibição do trabalho de “*federal registered lobbyists*” nas juntas e comissões do governo.¹⁸⁰ A lei exclui alguns casos do conceito de

http://sociology.ucsc.edu/whorulesamerica/power/federal_advisory_committees.html Acessada em 05/06/2011.

¹⁷⁸ Afinal, todos os FACs reunidos somaram despesas de US\$ 387 milhões durante 2010 (cerca de 72% a mais do que os US\$ 225,8 milhões, em 2001), não obstante terem sido encerrados um total de 586 comitês, entre 2001 e 2010 (44 no âmbito do Departamento da Agricultura, 13 na EPA e 12 no Departamento de Energia).

¹⁷⁹ Do conjunto de 1.047 FACs registrados em 2010 (que incluiu alguns “panels”, painéis), apenas um leva no título a expressão “*energia renovável*” e está no DOE: “Renewable Energy and Energy Efficiency Advisory Committee”. “*Biomassa*” é coberta por um FAC no DOE: “Biomass Research and Development Technical Advisory Committee”. No USDA, há dois FACs com o termo “*biotecnologia*”: o “Advisory Committee on Biotechnology and 21st Century Agriculture” e “National Advisory Committee on Microbiological Criteria for Foods”. O prefixo “*bio*” está presente em 19 FACs do HHS. Apenas dois têm a palavra “*strategic*” no título, ambos na esfera da atuação do Departamento da Defesa. São eles: o “Strategic Environmental Research and Development Program Scientific Advisory Board” e o “U.S. Strategic Command Advisory Group”.

¹⁸⁰ Conforme a lei de transparência da representação de 1995 (“Lobby Disclosure Act of 1995”, atualizada no Título 2 do “U.S. Code”, artigo 1602), “lobista” é qualquer pessoa (indivíduo, firma, fundação, associação, sociedade, governo ou grupo) que desenvolva, na maioria do seu tempo profissional, um “contato lobista”, isto é, qualquer comunicação oral ou escrita (eletrônica, inclusive) dirigida a funcionário do poder executivo e judiciário a respeito da formulação, modificação ou adoção de legislação federal (ou projeto de lei), regulamento, ordem executiva (decreto), programa, política ou posição do governo dos EUA, gestão ou execução de um programa ou política (inclusive a negociação, premiação ou administração de contrato, concessão, empréstimo permissão ou licença), nomeação ou confirmação de pessoa para cargo sujeito à confirmação pelo Senado. A “atividade lobista” é o contato e seus respectivos esforços, que incluem atividades de preparo, planejamento, pesquisa e outros trabalhos de suporte com o intento de serem utilizadas para os contatos lobistas. O conceito de “*state*” aplica-se a todo o território norte-americano, enquanto “*public official*” é o indivíduo eleito, nomeado ou empregado de qualquer unidade federal ou estadual (excetuadas as universidades, as empresas de suporte público no molde “GSE”, as concessionárias públicas, e casos

“contato lobista”, como, por exemplo, quando a comunicação é feita por um funcionário público no exercício de sua função, junto a representantes da imprensa no desempenho da função de porta-voz, através de discurso ou artigo de alguma forma publicado ou divulgado, atendimento a pedido de participação em encontro que não represente tentativa de influência sobre o Executivo e Legislativo, feito ao longo de participação nos FACs, etc.

Domdoff (2005) detalha que a origem da transparência do FACs partiu da miríade de grupos de trabalho e comitês, com reuniões secretas ou restritas ao público, existentes no início dos anos 1970, que envolviam até elementos do Congresso, mas sempre colocados sob reserva por parte governo federal dos EUA, sobretudo, durante a guerra do Vietnã. A “FACA 1972” revelou a real existência desses grupos e permitiu até a realização de alguns poucos trabalhos de ciências sociais sobre essa forma de organização. Notou que, se, a princípio, entre duzentas firmas (50 delas financeiras), que, em 1973, 72% delas tinham pelo menos um executivo ocupavam diretamente um cargo num conselho, esse percentual foi sensivelmente reduzido para 47,5% três anos depois, um fenômeno atribuído à transparência da lei. O envolvimento empresarial com o governo cresceu com o tempo, sobretudo, quando o Departamento de Energia abriu seus primeiros FACs.

No entanto, os grupos de pressão passaram a ser capazes de substituir seus reais financiadores, sendo melhor aceitos pela burocracia. Novo estudo, relativo aos anos de 1997 a 2000, informou que 58% dos membros dos FACs provinham de universidades e institutos de pesquisa independentes, com projetos particularmente financiados para temas de pesquisa médica e tecnologia. Em 2002, estimava-se que 37.000 pessoas participavam dos FACs, das quais 60% são profissionais da medicina e segurança social, cujos comitês não têm nenhum representante de empresa ou redes planejadoras de políticas públicas, o que pode denotar, infiro, a importância do parecer individual nesses FACs. Uma parcela de 10% participava de comitês do Departamento de Transportes.¹⁸¹

específicos de agências educacionais sob financiamento público), empresa pública, organizações públicas, tribos indígenas, partidos políticos e representações públicas estrangeiras.

¹⁸¹ Até 2000, apenas 18% dos membros tinham origem em empresas ou entidades de classe, enquanto 13% eram funcionários do governo e 11% de organizações sem fins lucrativos. O que alguns estudos tentavam apontar era um certo “efeito de captura”, ou seja, a cooptação de alguns comitês por um determinado setor produtivo, caso de comitês constituídos no âmbito do Departamento do Comércio e do USDA até o ano de 1997, quando efetivamente conseguiram definir um papel chave, por exemplo, na formulação do NAFTA

Defesa e comunicações são as áreas de maior preponderância do setor empresarial, em conjunto com o Departamento de Energia, em que a presidência da Enron, posteriormente processada por fraude e falência, dividiu relacionamento privilegiado com o presidente dos EUA, quando participou do Conselho Nacional do Petróleo, caso semelhante ao vice-presidente, principal acionista da Halliburton, ou o presidente da Alcoa, posteriormente secretário do Tesouro.

3.2 Parceria Público-Privada(Go-Cos): JBEI

A produção de bem coletivo no segundo exemplo do excepcionalismo norte-americano encontra-se no cenário das energias renováveis na estrutura do “Joint BioEnergy Institute (JBEI)”. É a forma institucional que se pode considerar uma iniciativa público-privada, porém, sob forte atuação do mundo acadêmico dos EUA, onde é a nítida a estratégia de antecipar um novo paradigma energético, lançando no mercado produtos novos na área da biotecnologia passíveis de retorno de investimento. Inclui-se no âmbito de um programa de pesquisa interdisciplinar da Secretaria de Ciência do DOE, engajados em explorar as fronteiras da biologia de genomas, desvendar as reais direções da mudança climática e encontrar as determinantes de natureza geoquímica, hidrológica e biológica para sustentabilidade ambiental. Importante citar que, como indica a epígrafe, a preocupação do então Senador Obama era como transformar em mercadoria o produto da ciência, viabilizando-a.

Recorro à “*path dependence*” como ferramenta de explicação para assinalar que a origem dessa organização situa-se em torno dos “laboratórios nacionais” e data desde 1931. Naquele ano foi instalado, em Berkeley, o primeiro laboratório de radiação para o estudo de partículas subatômicas, que motivou o Prêmio Nobel de Física de 1937, atribuído ao norte-americano Ernest Lawrence, que ali construiu o primeiro acelerador de partículas (cíclotron). Tais iniciativas capacitaram, sobremaneira, a vasta experiência nuclear e militar dos EUA, aplicada intensamente durante a II Grande Guerra, quando, então, o modelo gerencial que congrega governo, academia e empreendedorismo impregnou a gestão

para defesa perante o Congresso. Estudo de 2002 demonstra, entretanto, fortes laços de membros pertencentes a empresas, grupos de interesse e os FACs, tornando esta última poderosa organização central

pública e integrou definitivamente o caráter do “excepcionalismo”. Preocupados em otimizar a segurança energética, não surpreende que o Departamento de Energia tenha constituído 3 (três) grandes pólos ou “centros de pesquisa bioenergética”, a saber:

- a. na costa leste, o “*DOE BioEnergy Science Center*”, estabelecido no Laboratório Nacional de Oak Ridge (Tennessee),
- b. no centro do país, o “*DOE Great Lakes BioEnergy Research Center*”, na Universidade de Wisconsin (Madison),
- c. na costa oeste, o “*Joint BioEnergy Institute (JBEI)*”, no Lawrence Berkeley National Laboratory (LBNL), Califórnia. (Vide Entrevista n.

O curioso do esquema norte-americano é que duas instituições da Califórnia - a organização sem fins lucrativos “Ceres Coalition”¹⁸² e o campus de Riverside da Universidade do estado, a menos de 100km de Los Angeles - participam da iniciativa da costa leste, assim como o “National Renewable Energy Laboratory”, de Golden (Colorado) e a “Washington State University”, de Pullman, na fronteira com a Colúmbia Britânica. Em contrapartida, o Sandia National Laboratories, de Albuquerque (Novo México) participa do JBEI da costa oeste. A razão dessa interconexão de regiões não é política nem econômica, mas motivada pela especialização técnicas daquelas unidades.

Naquela que foi um dia belicosa bacia do Pacífico, em plena “Bay Area” de São Francisco (Califórnia), o JBEI foi instalado num raio de 100 km cercado das maiores autoridades em energia do país, que abriga os melhores resultados da inovação industrial em computação, desde o final do século passado.¹⁸³ Criado em 2007, com um valor orçado

¹⁸² A “Ceres Coalition” tem, entre seus 130 financiadores, membros como a AFL-CIO (Movimento Sindical dos EUA), a American Council on Renewable Energy (OSCIPI financiadora de pesquisas), a AFSCME (Associação de Servidores Públicos Estaduais e Municipais dos EUA), a Apollo Alliance (criada no clima de 11/09/2001, para promover empregos e eficiência energética), Fundação ARCA (promoção de avanço de igualdade e justiça social, “accountability” e participação democrática), a Arctic ICCE (movimento da nação esquimó-innuít perante a mudança climática), a Oxfam America, e outros de inspiração religiosa (católicos, presbiterianos, metodistas, protestantes episcopais, etc.), ambientalista (WWF) e mesmo investidores, como gestores de ativos e fundos de pensão (Rockefeller, Sheet Metal Workers National Pension Fund, etc.).

¹⁸³ É importante registrar que a costa californiana representa o ancoradouro do domínio norte-americano sobre o Pacífico, desde a conquista das Filipinas, Guam e Marianas aos espanhóis, no século XIX. Posteriormente reforçado pelo ataque japonês a Pearl Harbor e a guerra fria com a URSS, mais recentemente há uma atenção especial sobre o avanço naval chinês na região. Comenta-se que, em setembro de 2001, havia uma expectativa generalizada na população local de que um próximo ataque terrorista ocorreria em alguma das dez bases navais na costa.

de US\$ 134 milhões e uma missão originalmente fixada em apenas 5 (cinco) anos, tem a missão primária de avançar o desenvolvimento da próxima geração de biocombustíveis e combustíveis líquidos derivados da energia solar armazenada na biomassa e nas plantas. Há quatro áreas de pesquisa selecionadas pelo JBEI:

- a. a geração de biomassa (“*feedstock*”), em seus campos de experimentos, desde plantações em terras públicas de “*switchgrass*” (capim *panicum virgatum*), até os 11 mil hectares da floresta tropical de Porto Rico, em que 75% é ainda mata virgem;
- b. “desconstrução”, que é a conversão da biomassa em açúcar fermentável através da separação entre as fibras de lignina e as da semicelulose e celulose para o tratamento de enzimas;
- c. síntese de combustíveis, que é a grande inovação científica que é a biologia sintética, criando novos micróbios para fermentação; e
- d. tecnologias de purificação de proteínas, caracterização de genes e melhoria de plantas.

Participam de uma parceria seis instituições, sendo duas Universidades - os dois *campi* da Universidade da Califórnia (Berkeley e Davis) mais a fundação “Carnegie Institution for Science” (Stanford University), além de três laboratórios nacionais do DOE (o Berkeley Lab e o Lawrence, em Livermore, Califórnia, e o Sandia¹⁸⁴, no Novo México). A unidade operacional responsável é o Berkeley Lab, visitada durante a realização desta pesquisa para encontrar um físico de nacionalidade brasileira (APÊNDICE 1, Entrevista 12). A estratégia organizacional é fazer uma ousada unificação entre operações e pesquisa. Sua continuidade será dependente de ato legal, depois da avaliação dos resultados. A gestão é conduzida por um “Chief Executive Officer (CEO)”, auxiliado por um diretor de ciência e tecnologia e uma diretora operacional. Os escritórios centrais da JBEI estão num só prédio

¹⁸⁴ O Sandia National Laboratories, estabelecido em Albuquerque, em 1949, está voltado para o desenvolvimento de tecnologias de segurança militar. É gerenciado pelo grupo industrial privado Lockheed Martin para atender à Administração Nacional de Segurança Nuclear, sob o conceito GOCO de gestão da propriedade pública. A Lockheed Martin, cujo lema é “Não esquecemos nunca para quem estamos trabalhando”, tem sede em Bethesda (Maryland), e ocupa-se das áreas aeronáutica, marinha, espacial, mísseis, logística e informação. Conta com cerca de 30 mil profissionais em computação, apoiando 2 mil instalações públicas e privadas no país e exterior, incluindo as forças armadas. Desenvolve soluções para eficiência energética, anunciando projetos de conversão de energia térmica oceânica, solar e eólica, além de equipamentos de monitoração de mudança climática de observação oceânica e solar, como os satélites de ambiente operacional da geração GOES-R.

na cidade de Emeryville.¹⁸⁵ Num mesmo piso, encontram-se pesquisadores de biologia, biologia sintética, bioquímica, espectroscopia, química, química analítica, operações, computação e robótica.

Na verdade, o JBEI é herdeiro da modelagem do Projeto Manhattan (1942-1946)¹⁸⁶, iniciativa do governo federal dos EUA que cedeu à Universidade da Califórnia, numa espécie de concessão, a gestão para operar o “Los Alamos National Laboratory”, criado em 1943 e localizado cerca de 160 km ao norte do laboratório Sandia, erguido seis anos mais tarde, também no estado do Novo México. A Universidade da Califórnia participou, com seu quadro de pessoal e acadêmico, constituindo um novo modelo gerencial dessa funcionalidade, o “*Government Owned-Contractor Operated (GO-CO)*”, uma parceria que permite aos partícipes o desenvolvimento de suas obrigações com áreas definidas pelo governo sob as melhores práticas profissionais, sem as restrições burocráticas, alegadamente “isolando o trabalho científico da pressão política, com independência de opinião tendo em vista o interesse nacional”. O modelo GOCO está presente em “19 laboratórios, dezenas de plantas de produção e numerosos centros de documentação (*‘repositories’*)”.¹⁸⁷ Presentemente, Los Alamos continua com sua gestão compartilhada, porém, entre a Universidade da Califórnia e três grupos econômicos: os californianos, “Bechtel National”, que autointitula-se “líder mundial em gestão de projetos, engenharia e construção” (com subsidiária presente no Brasil), e a “URS Corporation”, complexo industrial energético que incorporou em 2007 o membro original de Los Alamos, o “Washington Group International”, de Boise (Idaho); o quarto operador é “The Babcock & Wilcox Co. - “BWT Technologies”, gerador de energia nuclear sediados em Charlotte (Carolina do Norte).

No cotidiano do JBEI, os recursos para tratamento de informação são compostos por ferramentas de pesquisa instaladas em sofisticadas plataformas para trabalho integrado

¹⁸⁵ Entre as cidades de Davis e Emeryville, na Califórnia, estão localizados dois grandes nomes da produção comercial de enzimas: a Novozymes e a Amyris, ambas estabelecidas no Brasil, respectivamente, associadas à Petrobrás e à Cosan.

¹⁸⁶ Não obstante o projeto ter servido a finalidades militares, como a construção da bomba atômica para encerrar a II Grande Guerra, o discurso oficial é tratá-lo como “objeto da ciência”. Nesse sentido, consulte-se a página do Departamento de Energia na internet sobre o respectivo “parque histórico nacional”, localizado em Los Alamos (NM). Disponível em <http://www.energy.gov/about/ManhattanProjectPreservation.htm>

¹⁸⁷ Fonte: <http://www.sandia.gov/about/history/goco/index.html>

com a gestão de dados, cruzamento de informações entre motores de busca de proteínas, bases de dados de genomas, caminhos de metabolismo de milhares de organismos e instrumentos de representação computacional para experimentos de processos celulares complexos. Resultam do trabalho coletivo de pesquisadores de origens diversas. Sua estrutura conta com equipamentos de avançada tecnologia para ensaios, tais como microscópios e processadores de imagens de última geração. Dispõem, ainda, de dez instalações físicas ou laboratórios para fundição molecular, fontes de luz avançada, supercomputadores, centro de nanotecnologia, aceleradores de massa, etc., distribuídos pela “Bay Area”. Dentro do princípio de gestão de conhecimento, desenvolveram um modelo tecno-econômico “on line”, em plataforma enciclopédica aberta (“*wiki-based*”), destinada à comunidade científica para pesquisa de operações em biocombustíveis. Em três anos, foram produzidas 95 publicações, 43 informações técnicas, 18 patentes registradas e dois “*softwares*”. Algumas das empresas com as quais trabalharam até 2010 foram a Arbogen (cujo lema é “*mais madeira, menos terra*”), Mendel Biotechnology, Allopartis Biotechnologies, Cytex, Novozymes, Statoil-Hydro, Boeing e BP. Dentro de seu programa de intercâmbio, receberam pesquisadores do Chile, Suécia, Austrália, Nova Zelândia, bem como cientistas da USP, cujos comentários foram descritos no capítulo 3.

4. Grupos de Pressão

No início da história dos EUA independentes, a pergunta sobre quem tinha poder de pressão no país era invariavelmente relacionada aos grandes proprietários de terra, como o herdeiro George Washington. No século XIX, os presidentes estiveram próximos dos interesses das companhias ferroviárias erguidas pelos industriais Cornelius Vanderbilt e Jay Gould. Desde o século passado, os presidentes foram inexoravelmente apoiados pelo petróleo, agronegócio e finanças. Embora complexas as razões, é simples entender que o capital, se não se concentrou extremadamente em regiões, famílias ou grupos étnicos. Até a II Grande Guerra, o grande capital não encontrou rival diante da inexistência de uma dinastia, do segundo plano em que se situou a igreja ou no Estado, exclusivamente expressivo em termos militares. Logo, frequentemente responsável por definir os EUA, o pluralismo rejeita conceitos de “classe” ou “elite de poder”, tanto pela mobilidade social

quanto pela variedade de perfis que explicam as “redes de poder” ou grupos de interesse como “trabalho organizado”, “consumidores”, que têm algum poder compensatório. Talvez daí derive o equilíbrio bipartidário que faz uma distribuição de poderes plural e não equitativa. (DOMDOFF, 2005).

O estabelecimento e controle de uma agenda para a sociedade e suas instituições resulta do poder exercido sobre a dinâmica das escolhas públicas, uma atividade política que nos EUA é manifestamente organizada e plural. Concorrem na agenda da política pública diversas e antagônicas organizações com interesses próprios, que se impõem em certas arenas, mas não necessariamente em outras. Os grupos de interesse participam de um mercado aberto de ideias em que acertam regras em que a expressão eleitoral é a principal determinante política, ao contrário de outras abordagens onde possivelmente prevalece a elite oligárquica ou o Estado. Uma interessante crítica sobre como a política pública é escrita fora da esfera do governo está numa referência de Domdoff (2005) aos “*think tanks*” (TTs), organizações capacitadas por pesquisadores universitários, desprezadas por teóricos que não creem na sua sofisticação, a ponto de influenciar decisões públicas e, por isso, apreciadas por uma acessível burocracia. Contudo, os TTs instruem executivos fora de seu cotidiano profissional a argumentar sobre opções políticas com pessoas influentes, ajudam a revelar opiniões adversas e lideranças emergentes, e, por fim, legitimam seus financiadores perante os meios de comunicação e o interesse público. O conjunto de dados e críticas colabora em influenciar seus interesses.

Nos EUA, etanol é um caso típico para estudar causas e efeitos das decisões políticas que constituem a disciplina “economia política”, proclama North et al. (2010, 10), que não vê justificativa lógica para subsidiar o etanol e torná-lo obrigatório, tendo em vista que não protege o ambiente, tem baixo rendimento (25% menos eficiente que a gasolina), tem elevado custo de oportunidade em vista da função alimentar do milho (preço volátil em bolsa) e não apresenta vantagens de impacto na redução do petróleo importado. Para aqueles economistas, o etanol é um exemplo de que política pública não implica em aumentar a parte do Estado na torta da economia. Ao contrário, observa que, da mesma torta, alguns grupos beneficiados obtêm maiores pedaços ou recursos por conta da dispersão dos custos entre outros desfavorecidos, o que compromete o espírito democrático. Sua conclusão é clara: a demanda criada do zero (o etanol não veio de uma demanda do

mercado, mas de uma exigência institucional originalmente de uma demanda ambientalista) pelo incentivo do Estado ao etanol eleva do preço do milho, fortalece os produtores e seus representantes no Congresso. O contribuinte e o consumidor de gasolina paga por isso US\$ 3 bilhões a.a., diluídos residualmente a um custo individual de 50 dólares anuais por eleitor, valor que não motiva resistências do deputado ou senador. Logo, é forte o “lobby” do produtor. Senão vejamos:

a. “The National Grange (TNG)” - Durante muito tempo, a principal referência em “lobby” em favor do setor agrícola nos EUA foi a fraternidade fundada na capital federal em 1867. Atualmente está reduzida a 200 mil associados distribuídos em 2.700 localidades em 37 estados.¹⁸⁸ Ela apóia a promoção da energia alternativa especificamente através de cinco fontes supridas pelos produtores e proprietários rurais: biodiesel, etanol, biomassa, solar e eólica. Solicitam incentivos fiscais e outros ativos, como uma vasta infraestrutura de distribuição de biocombustíveis junto às rodovias federais, para aumentar o uso de misturas de combustíveis renováveis aos convencionais.

b. “American Farm Bureau Federation” - Fundada em Chicago, em 1919, hoje com sede em Washington (DF), considera-se “a voz da agricultura”. Entende que energia é um tema chave: apoia uma política abrangente para reduzir a dependência externa e estimular o setor agrícola a ter energia sustentável. Entende que sua função é “fazer crescer

¹⁸⁸ Formalmente instituída como “The National Grange of the Patrons of Husbandry” (tradução livre seria algo como “A Fazenda Nacional de pecuaristas e donos de pastos”) tem um forte objetivo de difundir a educação entre os agricultores, desde a distribuição de dicionários para cada criança da 3ª. série até a formação em cursos de associativismo e liderança, programas de saúde, segurança e redução de velocidade nas estradas, adoção infantil, educação alimentar e outros serviços comunitários. Suas prioridades legislativas estão elencadas num total de 1.400 itens para revitalização e prosperidade da “América rural”, que vive um cenário de diversidade em constante evolução, em que o empreendedorismo e a estrutura de propriedade têm necessidades de financiamento, em novas condições trabalhistas e ambientais, onde 85% dos produtores rurais (a maioria acima de 55 anos de idade) dependem de outras fontes para que a atividade rural continue ativa para oferecer 75% da produção agrícola nacional. Seis pontos resumem seus interesses: 1) solidez: programas de apoio de crédito para todas as lavouras, programas para laticínios, direitos de propriedade sobre sementes, benefício fiscal nos direitos de transmissão entre gerações incidentes sobre a propriedade rural; 2) direitos imobiliários: proibir o poder de domínio eminente pelos governos federal e regionais; 3) telecomunicações – expansão dos serviços na área rural; 4) segurança energética – incentivos fiscais para produção de fontes alternativas; melhoria de infraestrutura de modais de transporte; 5) saúde rural: benefícios fiscais para os produtores rurais; 6) imigração: proibição de anistia geral e equalização de salários urbanos e rurais, legalizar programas profissionais e punir o contratante de trabalho imigrante ilegal. A TNG oferece suporte legislativo aos usineiros para expandir suas unidades, acelerar fundos necessários para pesquisa e desenvolvimento de combustíveis e para a conversão dos equipamentos às novas fontes, bem como propugam esforços para conter os preços do petróleo e a inflação.

abundantemente os alimentos, fibras e combustíveis para a América e as pessoas no mundo”.¹⁸⁹

c. **“National Corn Growers Association (NCGA)”** - Assumidamente com foco exclusivo no etanol, a fundada em 1957, sediada em Saint-Louis (Missouri), tem 35 mil associados que representam 300 mil produtores de milho no país, em 48 estados.¹⁹⁰

d. **“Renewable Fuels Association - RFA”** - TT de Washington (DC), apresenta-se como “o elo vital entre a indústria e o governo federal, incluindo o Congresso, a Administração e as agências regulamentadoras”.¹⁹¹ Tem o melhor conjunto de informações disponíveis na internet. Apresentam estruturados vastos argumentos sobre a relação do etanol com alimentos, uso da terra, uso da água, impacto ambiental, aumento no percentual de mistura e como elemento de combate à mudança climática. Organiza comitês sobre normas técnicas de desempenho, conformidade ambiental, etanol celulósico, segurança de produção e transporte e questão fiscal. Seu presidente, autointitulado “lead lobbyist”, participa da BRD do DOE/USDA.

e. **“American Ethanol Coalition” (ACE)** - Sediada em Sioux Falls (Dakota do Sul), sede da “Poet LLC”, a maior empresa do setor de etanol no país. Ao tempo que se constituiu em três estados numa frente parlamentar (“*Political Action Committee - PAC*”), funciona como a ativa ONG conhecida por “ethanol.org”. Disponibiliza todas as legislações em nível estadual ou federal, relacionadas ao etanol, atraindo, assim, a investigação científica sobre o assunto. Também produz gratuitamente recursos a acessos que facilitam os cidadãos favoráveis ao etanol comunicar sua posição por escrito diretamente ao Presidente dos EUA, Senadores e Deputados representantes de sua região, e, ainda, aos gestores públicos da EPA e à imprensa nacional e regional. Divulga pesquisas sobre a redução do uso de água e o avanço do desenvolvimento de enzimas, promove mensagens

¹⁸⁹ Em março de 2011 testemunhou na Comissão de Recursos Naturais da Casa dos Representantes sobre o risco de elevação dos custos dos combustíveis para o setor agrícola. Presidida por um rizicultor e pecuarista texano, apoia uma política abrangente para criar oferta de energia diversificada, que estende à produção de petróleo no país e à energia nuclear. Opõe-se a um programa mandatory do gênero “cap-and-trade” para emissões de carbono ou sua tributação. Vide em <http://www.fb.org/issues/docs/energy11.pdf>

¹⁹⁰ Vide em <http://www.ncga.com/ncgas-mission>

¹⁹¹ Existe há 30 anos, reúne 64 produtores (Abengoa, ADM, Bunge, etc.), 90 empresas associadas (Ford, Monsanto, Novozymes, etc.), mais 43 instituições de apoio (Universidades dos estados de Iowa, Michigan, Minnesota e Mississippi, 5 “colleges”, 7 agências estaduais de milho ou agricultura e associações nacionais de varejistas agrícolas, consumidores e produtores de etanol, institutos de pesquisa).

como a seguinte: “Alta octanagem, combustão limpa, feito na América, criatividade renovável: Abasteça!”.

f. Governor’s Biofuel Coalition – Iniciativa de 1991 do governador de Nebraska, que hoje reúne 19 estados, com representantes fora dos EUA, inclusive no Brasil (entrevistado por esta pesquisa, vide APÊNDICE 1). Tem alertado sobre as incertezas de algumas usinas no país e o crescimento de 17% dos estoques ao longo de 2011. Encoraja a produção nacional de energias renováveis.

g. National Biodiesel Board (NBB)– Criada em 1992 por uma associação de plantadores de soja, tem sede no Missouri, estima que o biodiesel fará reduzir 5% o consumo do diesel convencional até 2015.

f. “Growth Energy: American Ethanol Supporters” - Seu lema é “*O Combustível da Paz da América*”¹⁹², jogo de duplo sentido dessas palavras de forma a representar o pacifismo do verde etanol junto ao consumidor, habituado ao indefectível belicismo do petróleo nos EUA.¹⁹³ A “Growth Energy” vale-se de vozes influentes no meio legislativo, como a do “*whip*” Newt Gingrich, liderança conservadora responsável pelo fim, em 1995, dos quarenta anos de predomínio democrata no Congresso, quando foi eleito presidente (“*speaker*”) da Câmara dos Deputados.¹⁹⁴

Em torno de uma questão aparentemente indefensável, atraem-se grupos como “advogados dos contribuintes” e os “vigilantes dos gastos do orçamento” (“*budget hawks*”), senadores e deputados, republicanos ou democratas, ambientalistas, religiosos, movimentos de caridade em favor da extinção dos benefícios fiscais, cujo custo para cinco anos foi estimado em US\$ 31 bilhões, dos quais US\$ 6 bilhões para 2011. A ocasião enseja conhecer, ainda, dois outros exemplos de organização da sociedade civil nos EUA.

¹⁹² A expressão “Peace Fuel” \’pēs fyú(-ə)\ tem uma quase homofonia com o adjetivo “pacific”, que em inglês é “peaceful” \’pēs-fəl\

¹⁹³ Note-se que o presidente da Poet LLC também participa pessoalmente do conselho de membros da “Growth Energy”, a qual se propõe a representar “produtores e adeptos” do etanol. “Trata-se da anteriormente conhecida “American Ethanol Vehicles Coalition”, uma entidade estabelecida em Omaha (Nebraska), dentro dos “cinturões” de cereais e do milho”, regiões de até sete estados produtores de 40% da oferta mundial de milho.

¹⁹⁴ O verbete inglês “*whip*” significa “chicote”. Entretanto, segundo o Dicionário Merriam Webster, nos EUA, a palavra tem, também, a acepção de “membro do legislativo nomeado pelo partido para fazer valer a disciplina partidária e garantir a presença de cada membro em sessões importantes”.

Incomum ao olhar brasileiro, a “FreedomWorks” e a “Move-On” são duas organizações sem fins lucrativos e adversárias, porém, aproximadas no combate aos subsídios ao etanol¹⁹⁵. Em defesa da indústria do petróleo e inspirada pela frase “*a liberdade funciona*” - pronunciada por George Bush (1989/1993) em “*state of the Union*”, a organização “FreedomWorks” é liderada por políticos republicanos do estado do Texas. Contudo, afirma reunir 700 mil associados em dez estados no país, que visam a redução dos impostos, da participação do Estado e quer liberdade econômica para os cidadãos.¹⁹⁶ É nítida a apologia à sólida indústria do petróleo do Texas.¹⁹⁷ A Califórnia sedia as poderosas Chevron e a Occidental Petroleum, enquanto Devon e Chesapeake têm sede em Oklahoma (alinhado de “*Oil.Co.-homa*”, numa alusão à “casa das petroleiras”). Contudo, é no Texas que se localizam as “*supermajors*” Exxon-Mobil e Conoco-Philips, as duas corporações do “Big Oil”, além de outras empresas exploradoras e comercializadoras menores como a Apache, Anadarko, EOG e Hess. Também estão sediados naquele estado os maiores

¹⁹⁵ Ambos grupos de pressão se somaram num total de 60 (sessenta) signatários de carta, datada de 29/11/2010, dirigida aos líderes da maioria e da minoria do Senado e da Casa dos Representantes, solicitando expirar o benefício fiscal de US\$ 6 bilhões do VEETC, alegando que tanto o Gabinete de Orçamento do Congresso (“Congressional Budget Office”) quanto o GAO, o tribunal de contas local (“Government Accounting Office”) concluíram ser desnecessária a sua manutenção. Vide POWER, Stephen in “Left and Right? Down With Ethanol Subsidies”. Wall Street Journal Blog 30/11/2010 Disponível em http://blogs.wsj.com/washwire/2010/11/30/left-and-right-down-with-ethanol-subsidies/?mod=rss_WSJBlog&mod=WSJ_Election_Blog Acessada em 01/12/2010.

¹⁹⁶ O articulista do Wall Street Journal esclarece que a FreedomWorks é alinhada ao movimento do “Tea Party”. Concentra atividades em 89 “grupos de ação” e luta pela competitividade do setor energético, por preços baixos e, ainda, pela “redução da dependência do petróleo estrangeiro”. Assevera objetivamente estarmos “num estágio tecnológico muitos anos longe de se descobrir alternativas para os combustíveis fósseis”. Manifesta-se favorável às pesquisas científicas, porém, condiciona-as a que não sejam “à custa de nossa atual prosperidade”. Critica como falhos no setor público os “esquemas de promoção de fontes renováveis” e as políticas que “nada fazem para ajudar a aumentar a produção dos recursos tradicionais de energia, sendo responsáveis pelo estado de incerteza da América”.

¹⁹⁷ A indústria do petróleo distingue três claras linhas de produção: (1) a “upstream” representa a origem da cadeia, ou seja, a exploração, extração, transporte e armazenamento do óleo; (2) a “downstream” representa o segmento industrial de refino, comercialização e distribuição; e, (3) a divisão química. A fonte aqui utilizada é uma pesquisa da firma chinesa GN Solids Control Ltd., produtor de equipamentos para xisto betuminoso, que baseia seu levantamento no movimento de receita operacional das empresas conhecidas por “services oil companies – SOC”. Devido à difícil separação dos serviços de engenharia de outras atividades operacionais, também foram excluídas da relação as grandes empresas nativas ou “national oil companies” (NOCs) do Golfo Árabe, Venezuela, África, Rússia e Malásia, bem como as companhias privadas internacionais (“IOC”), chamadas “supermajors” ou simplesmente “Big Oil”, herdeiras das “sete irmãs” dos anos sessenta. Assim, completam a lista dos dez maiores prestadores de serviço a firma italiana Saipem, a suíço-americana Transocean e a China Oilfield Service Ltd., sediada em Pequim. Outros provedores conhecidos são a californiana Bechtel, as três sul-coreanas Samsung, Hyundai e SK, a japonesa Chyoda, a francesa Technip e a espanhola Técnicas Reunidas.

prestadores mundiais de serviços de perfuração continental e “*offshore*”, como a Schlumberger, Halliburton, Baker Hughes, Byron Jackson (BJ), Fluor Corp., Weatherford e Petrofac. Um presidente da Halliburton, Richard Cheney, chegou ao posto de vice-presidente de George W. Bush (2001/2009), década quando o preço do petróleo atingiu níveis inéditos. A “Freedom Works” destaca que o problema do etanol começou com os republicanos que dominavam o Congresso e pela lei assinada pelo Presidente George W. Bush (2001/2009) que exigiu a expansão do uso de etanol como combustível de veículos de transporte. No início de 2008, já sob o comando democrata do Congresso, o Presidente Bush sancionou o mandato, para uso até 2015, de 15 bilhões de galões de etanol de milho, cerca de 10% do consumo de combustíveis no país. Tal medida foi considerada por seus porta-vozes como um apelo populista junto aos “*farm-state lawmakers*”, categoria de legisladores de estatização da agricultura, preocupados, então, com a segurança energética e interessados em substituir com uma fonte de energia doméstica uma porção das importações de petróleo do país.¹⁹⁸

A “**Ação Política MoveOn.Org**” está do lado oposto da arena entre aqueles “que optam por uma América mais progressista e pacifista”. Diz reunir 5 milhões de membros e ser “um serviço de ação cívica” em meio a um sistema dominado pelo capital (“*Big money*”) e a grande imprensa.¹⁹⁹ Nesta esfera, a questão dos biocombustíveis está

¹⁹⁸ Contudo, a “Freedom Works” não se viu impedida de adotar campanha aberta, em dezembro de 2010, contrária à nomeação para a presidência da Comissão de Assuntos Econômicos e Energéticos, da Casa dos Representantes, de próprios correligionários, como o Deputado Fred Upton (Michigan), alguém próximo dos pleitos liberais ao defender, sempre sob muita controvérsia e restrita precisão, pesquisas científicas relacionadas ao aborto e células-tronco ou questões do meio-ambiente. Na temática das energias renováveis, apresentou projeto de lei, em 2007, em conjunto com Jane Harman, uma deputada democrata da Califórnia (influyente industrial, representante de um estado por excelência dividido em relação ao setor petrolífero), aprovado no conjunto da “EISA 2007” para gradualmente eliminar o uso de lâmpadas incandescentes. Tal iniciativa progressista foi efetivamente apoiada pela General Electric e Philips, as corporações interessadas em transferir a linha de produção de lâmpadas fluorescentes compactas, para suas instalações na China e Polônia, por evidente motivo de eficiência econômica. Em outubro de 2009, ocorreu que foi fechada na Virgínia uma das duas fábricas de incandescentes do país, com a demissão de 200 trabalhadores, restando uma última no Kentucky. o que gerou protestos dos conservadores, que serão extintas até 2014. O assunto confunde interesses, mas a interpretação das fontes conservadoras é tal que os republicanos não podem ser cúmplices do “*nannyism*”, neologismo para protecionismo público, intervencionista e regulatório. Nesse sentido, a “Freedom Works” rejubilou-se com arrependimento em público do ex-vice-presidente Al Gore, em dezembro de 2010, cuja candidatura presidencial foi apoiada por produtores de milho, quando retificou sua posição favorável, ao considerar como “triviais” os benefícios dos subsídios, por não serem “boa política para o desenvolvimento do etanol de primeira geração”.

¹⁹⁹ Motivada por um casal de empresários do Vale do Silício (Califórnia), em 1998, teve um papel importante, no nível federal, ao constituir num “Comitê de Ação Política (PAC)”, isto é, uma frente parlamentar

relacionada diretamente com o tema clima, mas não só, pois propõe um mundo de comunidades resilientes e economias relocadas dentro de limites ecológicos, diante do ponto de inflexão da história onde crises interagem e afetam todos os seres vivos. Essa bandeira é o postulado do “Post Carbon Institute”, que entende que os problemas são globais e não isolados, a crise é de valores. Daí serem precisas respostas e não soluções a problemas, visto que o momento exige resiliência a tratar de aspectos incomuns, absorvendo choques de rupturas e inesperados contratemplos, mantendo sua identidade essencial.²⁰⁰

O ex-vice-presidente Al Gore é um nome à frente de uma petição do MoveOn encaminhada à Casa Branca e ao Congresso para “que o país se comprometa a produzir 100% de sua eletricidade de fontes baratas, limpas e renováveis, como a solar e a eólica, dentro de dez anos”. Líder da organização “The Alliance for Climate Protection”, que surgiu em 2006 durante as apresentações internacionais do “The Climate Project”, voltado à educação sobre os riscos das mudanças climáticas. Faz uso de campanhas temáticas contra o carvão (“Reality”) e contra coalizões de políticos notoriamente adversários como Newt Gingrich (R) e Nancy Pelosi (D), entre outras.

5. Engajamento cívico e estrutura da administração

Para começar, dois exemplos simples. O primeiro é a reprodução do relatório do Comissário de Agricultura ao Presidente dos EUA, cuja data propositadamente aproxima-se daquela do decreto do Barão de Cotejipe autorizando as garantias para os engenhos centrais no Brasil, visto no capítulo anterior. Relatos como esse estão datados inicialmente desde 1861, disponíveis para conhecimento 150 depois de sua publicação. O conteúdo da edição

específica a partir de uma petição “on-line” intitulada “*Censura ao Presidente Clinton e mudança para Pressionar sobre os temas da nação*”, assinada por centenas de milhares de cidadãos. O movimento “*MoveOn Civic Action*” manifestou-se a favor da redução da dependência do petróleo e contrária à guerra no Iraque, a favor de maior democratização dos meios de comunicação, contrária à tributação sobre imóveis e a moderação dos tribunais federais. Paralelamente, a campanha “*MoveOn Peace*” foi constituída por outros indivíduos no Maine e assim segue o movimento de “famílias MoveOn”.

²⁰⁰ Vide <http://www.postcarbon.org/about/> Acessada em 03/06/2011.

tem uma série de anotações técnicas de experimentações de sementes, em mapas anexos, e medições meteorológicas de diversos estados no país. É uma redação única:

“Report by the Commissioner of Agriculture (...).

Sir: That branch of the industry of the country which is so largely committed to the care of this Department, presents a wide field for the exercise of learning and science, the ingenuity of practical experience, and the application of sound judgment; and I am pleased to believe that all these are at this moment greatly stimulated by the manifestly valuable results of the practical operations of agriculture which are constantly attained by their aid. Farmers and planters now realize that there is something else in this important work beyond the mere drudgery of sowing, reaping, and curing. Men of science and learning have turned their attention to the subject, and have so plainly and interestingly illustrated the nature of plants, the purposes to which they may be applied, their cultivation and products, as well as the injurious insects which depredate upon them, as to make the subject intelligible to the plainest comprehension; and it gives me great satisfaction to know that their work of this Department has kept pace with all the light which knowledge has cast upon the subject, and made it practically available to the agriculturists of the country. (...)

Which is respectfully submitted by your obedient servant,

FRED^YK WATTS

To the PRESIDENT²⁰¹

Tal aprendizado levou à organização do USDA, um ente público de excelência, cuja página na internet oferece um site exclusivo para o Brasil: <http://www.usddabrazil.org.br/home/>.

²⁰¹ O texto original encontra-se na coleção da biblioteca Peter J. Shields, da Universidade da Califórnia, Davis. Tradução Livre: Senhor Presidente, Aquele ramo da indústria do país ao qual tão imensamente comprometido está a atenção deste Departamento, apresenta um vasto campo para o exercício do aprendizado e a ciência, a engenhosidade da experiência prática, e a aplicação de um sólido juízo; e tenho o prazer de acreditar que todas aqueles são neste momento grandemente estimulados por resultado s manifestamente valiosos das operações da prática agrícola que são constantemente alcançadas por sua ajuda. Fazendeiros e lavradores agora percebem que existe algo mais importante além da mera lida de semear, colher e cuidar. Homens da ciência e do ensino voltaram sua atenção para o assunto, e têm tão claramente ilustrado a natureza das plantas, as finalidades às quais podem ser aplicadas, seu cultivo e produtos, tanto os insetos prejudiciais que atacam sobre eles, quanto como fazer o tema inteligível à mais simples compreensão; e, tenho grande satisfação em saber que o trabalho deste Departamento tem acompanhado toda a luz que o conhecimento tem lançado sobre o assunto, praticamente disponibilizando-o para os agricultores do país. (...) Fonte: “Report by the Commissioner of Agriculture, Washington, October 26, 1875. Washington, Government Printing Office, 1876.

O segundo exemplo é uma miniatura da dimensão da esfera pública nos EUA que só engrandece esta investigação. Em 2006, foi publicado o primeiro plano estratégico para o período 2007/2011 do Parque Histórico Nacional Lyndon B. Johnson, localizado a 400 km da fronteira com o México, junto à capital texana de Austin. Trata-se do sítio familiar de 272 hectares do presidente dos EUA, (1963-1969), destinado a servir de centro comunitário educacional. Incorporado ao Serviço de Parques Nacionais (subordinado ao Departamento do Interior), que define “engajamento cívico” (“*civic engagement*”) como uma filosofia, disciplina e prática de conversa contínua dinâmica com o público em muitos níveis que reenforça o compromisso público da herança de recursos”.

QUADRO 16

LEI DE DESEMPENHO E RESULTADOS

1	Relatório abrangente da missão da agência relacionando as principais funções e operações.
2	Metas e objetivos gerais, inclusive metas por resultado, para as principais funções e operações
3	Descrição de como qualquer meta e objetivo será alcançado, incluindo: (A) Descrição dos processos operacionais, capacidades e tecnologia e recursos humanos, de capital, informação e outros exigidos para atingir metas e objetivos; e, (B) Descrição de como a agência está trabalhando com outras agências para alcançar seus metas e objetivos bem como as prioridades relevantes do governo federal.
4	Descrição de como cada meta e objetivo contribui para as prioridades do governo federal exigidos pelo artigo 1120(a) Capítulo 31.
5	Descrição de como as metas e objetivos incorporam visões e sugestões obtidas por consultas ao Congresso exigidas por lei
6	Descrição de como o desempenho de metas exigidas pelo artigo 115(a) (inclusive as metas prioritárias da agência exigidas no artigo 1120 (b), se aplicável), contribuem para as metas e objetivos do plano estratégico
7	Uma identificação dos fatores chaves para a agência e além de seu controle que possam significativamente afetar o alcance das metas e objetivos gerais
8	Descrição das avaliações de programas usadas para estabelecer ou revisar as metas e objetivos gerais, com um calendário de avaliações de programas futuros a serem conduzidas

Fonte: “U. S. Code”, Título 5, Capítulo 3 “Poderes”, Artigo 306(a)

Seja sob a forma da obrigação de um contrato de prestação de serviços ou dentro de um processo de aliciamento por uma causa, a amplitude possível de acepções da palavra engajamento, o que a administração do Parque fez foi dar cumprimento à Lei de Desempenho e Resultados do Governo Federal, que vigora no país, desde 1993, a qual

exige um plano estratégico de oito pontos, notificando metas e objetivos, na forma descrita no QUADRO 16.

A exposição de motivos da “*Government Performance and Result Act (GPRA)*”, esclarece a intenção da lei de recuperar a confiança das pessoas sobre o governo, “diante do desperdício e ineficiência de programas, que reduzem a capacidade pública de atender as necessidades públicas vitais de forma adequada, em vista a desvantagem dos gestores em articular suficientemente objetivos por falta de adequada informação sobre desempenho”.²⁰² Em fins de 2010, foi aprovada a revisão daquele texto pela “Lei de Modernização do Desempenho e Resultados do Governo”, conhecida por “GPRA Modernization Act”, que passou a exigir a notificação de um novo documento: o “Plano de Desempenho”.²⁰³ À vista do propósito desta pesquisa, os parâmetros e metas de cada órgão da trindade da energia renovável, dispostos no QUADRO 17, permitem a comparação interministerial, verificando-se, de pronto, a ausência de sobreposição de tarefas, seguida da complementaridade de suas atividades. Tal determinação também exigiu do Congresso mudanças de comportamento, exigindo transversalidade na designação de metas prioritárias. O porte da estrutura orgânica da administração direta federal nos EUA implica em cerca de trezentos órgãos, que incluem 18 Departamentos chefiados por secretários, os quais correspondem aos ministros de Estado no Brasil²⁰⁴.

²⁰² Portanto, o plano estratégico foi incorporado à rotina dos titulares de cada agência federal, previamente agendado para toda primeira segunda-feira de fevereiro de cada ano seguinte ao início de um mandato presidencial, disponibilizar ao Presidente e ao Congresso, pois com este terão encontros com as respectivas comissões a cada dois anos, pelo menos.

²⁰³ Ele contém a descrição do “modus operandi” para atingimento das metas, o que inclui processos operacionais, capacitação tecnológica, humana, financeira, etc. Solicita saber, ainda, como é o trabalho com outras agências, identificando prioridades e fatores-chaves externos, além de seu controle que afetem a conclusão de seus objetivos. A legislação aplicou novos parâmetros de desempenho e definiu a governança conectada ao plano, aos programas e à informação por relatos mais frequentes e revisões trimestrais, com o objetivo de incrementar o processo de tomada de decisões apoiada em fatos e orientada para resultados.

²⁰⁴ Por convenção, para alguns órgãos de segundo escalão na estrutura pública dos EUA, intitulados “Office”, “Bureau”, “Administration”, etc., o autor optou por referir-se a eles como secretarias (ao invés de suas traduções literais como “Escritório” ou “Gabinete”), com o intuito de compreender seu nível hierárquico à luz da prática brasileira, a qual subordina a ministérios as secretarias e a estas os departamentos, seguidos de divisões. Quando possível escapar de um conceito já predominante (por exemplo, a CIA é invariavelmente traduzida como Agência), a expressão “agência” foi preferencialmente aplicada a órgãos cuja função precípua de agência reguladora.

QUADRO 17

MISSÃO E METAS ESTRATÉGICAS 2010/2011-2015

Agência de Proteção Ambiental (EPA)	Departamento de Energia (DOE)	Departamento de Agricultura (USDA)
Missão: Proteger a Saúde Humana e o Meio Ambiente	Missão: Assegurar a segurança da América e a prosperidade ao tratar de desafios energéticos, ambientais e nucleares através de uma ciência transformadora e soluções tecnológicas	Missão: Prover a liderança em alimentos, agricultura, recursos naturais, desenvolvimento rural, nutrição e assuntos relacionados, baseados em políticas públicas sólidas, a melhor ciência disponível e uma gestão eficiente
1. Tomar ações sobre a mudança climática e a melhoria da qualidade do ar	1. Catalisar a transformação tempestiva, material e eficiente do sistema energético nacional e assegurar a liderança dos EUA em tecnologias de energia limpa	1. Assistir as comunidades rurais para criar prosperidade de forma que seja autosustentável, repovoadora e economicamente próspera
2. Proteger as águas da América	2. Manter um esforço vibrante dos EUA na ciência e engenharia como uma pedra fundamental de nossa prosperidade econômica com uma clara liderança em áreas estratégicas	2. Assegurar que nossas florestas nacionais e as terras privadas produtivas sejam conservadas, restauradas e sejam mais resilientes à mudança climática, enquanto aumentamos nossos recursos hídricos
3. Limpar as comunidades e avançar no desenvolvimento sustentável	3. Elevar a segurança nuclear por esforços de defesa, não proliferação e ambientais	3. Ajudar a América a promover a produção agrícola e exportações biotecnológicas assim como que a América trabalhe pela segurança alimentar
4. Assegurar a segurança de produtos químicos e prevenir a poluição	4. Estabelecer uma estrutura operacional adaptável que combine a melhor sabedoria de todos participantes do Departamento para maximizar o sucesso da missão	4. Assegurar que todas as crianças da América tenham acesso a alimentos seguros, nutritivos e equilibrados
5. Fazer vigir leis ambientais		

Fonte: “USDA Strategic Plan 2010-2015”; “DOE Strategic Plan (May 2011)”; “EPA FY 2011-2015: Achieving our Vision”

Excluídas as áreas vitais, como os 5 ministérios para defesa e segurança (um contingente de até 3,3 milhões de servidores, incluindo reservas), os demais 13 departamentos contam com 994 mil servidores e orçamento de US\$ 1.232,1 bilhões (2011).

²⁰⁵O orçamento do poder executivo supera US\$ 2 bilhões. i.e., 14% do PIB de US\$

²⁰⁵ Por defesa, entende-se o pessoal sob os Departamentos de Defesa, do Exército, Força Aérea e Marinha, cujo pedido de orçamento para 2012 prevê efetivos de 547,400 no Exército, 325.700 na Marinha, 332.800 na Força Aérea e 202.100 de Fuzileiros (“Marine Corps”), num total de 1.408.000 indivíduos, mais 79.500 do que o disponível em 2011. Em valores, o orçamento programado supera US\$ 670 bilhões, menos 2% do que em 2011, dos quais cerca de 30% é atribuído às operações de contingência ultramarinas. Existe, ainda, a Guarda Nacional e as forças da Reserva que somam 1,1 milhão de militares. A administração cobre 2 milhões de beneficiários entre militares aposentados ou seus familiares. Entre os recursos humanos do DOD, existe um total de 718 mil civis como servidores, sendo assim o maior empregador do país, o mais antigo órgão público, que consolidou as três principais armas em 1949. Por segurança, entende-se o pessoal sob o Departamento de Segurança Interna (DHS), criado por lei de 2002, na esteira do “*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (PATRIOT) Act*”, de

14.660,4 bilhões (valores correntes de 2010). Registre-se que, entre 1974 e 2004, medidos em números ou comparados ao tamanho da economia norte-americana, os gastos fiscais nos EUA duplicaram e a renúncia fiscal em termos reais chegou a US\$ 730 bilhões (75% concentrados na isenção fiscal dada ao empregador que cobre a seguridade social de seus empregados), algo em torno de 7,5% do PIB, assim resume um relatório que propôs o reexame dos compromissos do governo federal.

Segundo o “Manual do Governo dos EUA”, publicação da imprensa oficial que abre com documentos fundamentais dos EUA - a Declaração de Independência de 1776 e a Constituição até a última “Emenda n. 27”, de 1992 -, coloca junto à estrutura do Presidente dos EUA três Conselhos, aqui elencados por ano de criação: Assesores Econômicos (1946), Segurança Nacional (1949) e Qualidade Ambiental (1969). Compõem a estrutura da Presidência gabinetes (“*offices*”) de administração, orçamento, controle de drogas, política interna, ciência e tecnologia e comércio exterior.

Ao lado das agências executivas que são os departamentos, figuram 60 (sessenta) autarquias e corporações governamentais independentes, entre elas, a EPA, o Sistema da Reserva Federal (banco central), a CIA, a AMTRAK (rede ferroviária) o Corpo de Paz, os Serviços Postais, o EximBank, a Fundação Nacional da Ciência, a USAID e a Comissão de Títulos e Bolsas de Valores (SEC)²⁰⁶. Existem também 50 (cinquenta) “agências quase

2001. O DHS encaminhou seu pedido de orçamento para 2012 na ordem de US\$ 147,6 bilhões destinados a atividades antiterroristas (“serviço secreto”), de fonte ira (“serviços aduaneiros”), guarda costeira, salvaguarda cibernética, imigração, desastres naturais e apoio à segurança econômica (maximização de receita tributária, fraude em propriedade industrial, transportes, entre outras). Conta com um total de 230 mil servidores. Fonte: US DEPARTMENT OF DEFENSE “Fiscal Year 2012 Budget Request – Overview”, Washington, D. C. : February 2011; http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2012/FY2012_Budget_Request_Overview_Book.pdf; Vide ainda http://www.defense.gov/about/#history&id=main_menu_History.; e US DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY – “Fiscal Year 2012 Budget Request – Overview”, Washington, D.C.: February 2011. Disponível em <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/budget-bib-fy2012-overview.pdf>

²⁰⁶ Hierarquicamente abaixo dos departamentos, segue-se um variado conjunto de órgãos intitulados como “*administration*”, “*agency*”, “*authority*”, “*board*”, “*bureau*”, “*center*”, “*commission*”, “*committee*”, “*corporation*”, “*council*”, “*foundation*”, “*institute*”, “*office*”, “*service*”, “*system*” e “*trust*”. O artigo 105 do U.S. Code define “executive agency” como “um departamento Executivo, uma empresa do governo e um estabelecimento independente”. O artigo 104 define “estabelecimento independente” como o “Government Accountability Office” (tribunal de contas) e órgãos executivos (exceto os Serviços Postais e a Comissão Reguladora Postal) que não são um departamento executivo, um departamento militar, uma empresa governamental ou parte dela ou parte de um estabelecimento independente. No título correspondente à organização do governo, o artigo 551 (1) do U.S. Code define “agency” como cada autoridade do governo dos EUA, que não inclui o Congresso, os tribunais, os governos dos territórios e possessões dos EUA e o governo do Distrito de Columbia, nem, agências compostas por representantes de partes ou suas organizações para

oficiais” na forma de “boards”, “commissions” e “committees”, com funções não estritamente limitadas a operações internas subordinadas a um departamento ou agência, como o “Federal Financing Bank”, supostamente sob a tutela do Tesouro. Nota-se que nem sempre a nomenclatura é indicadora de independência administrativa, porquanto a “*Food and Drug Administration (FDA)*” e a “*Commodities Credit Corporation (CCC)*” estão subordinadas ao USDA.

“*Bureau*” é a expressão genérica nos EUA para representar uma unidade administrativa burocrática ou subdivisão governamental formal. No entanto, o sentido de “*regulatory agency*” é a do agente sob um mandato para controlar aspectos das transações das quais arbitra, mas não faz parte. A agência reguladora atua sob o ponto de vista prático, regulando preço, qualidade, licenciamento, segurança, etc. Nos EUA, apresentam-se em várias formas, como “*commissions*”, onde as decisões são tomadas por um colegiado; outras que são tecnicamente independentes da interferência do Presidente da República; outras situadas dentro de estruturas do poder executivo.

Algumas correspondem mesmo a uma primeira alçada de decisão do sistema judiciário, com o poder de penalizar empresas regularizadas, bani-las do mercado, ou mesmo acioná-las na justiça federal. Logo, excluem-se desse conceito os outros “*bureaus*”, como as empresas públicas, cuja função primária é a comercialização das mercadorias, e, também, os serviços de administração de assuntos do interesse público (“*administration*”, “*service*”, “*system*”, “*corporation*”), como a cobrança de impostos, o controle da oferta de moeda e a interferência no comportamento do mercado, através de subsídios ou compras governamentais, usualmente sob a cobertura de ministérios setoriais, do Tesouro e do banco central.

Para compreensão da estrutura pública norte-americana, Lowi (1985, 2009) superou a tipologia clássica do Direito, baseada na gravidade do descumprimento da função coercitiva da lei (reparação, sanção, normativa, concessionária e facilitadora), para explicitar arenas de poder entre as unidades administrativas, conforme sintetiza o

controvérsias entre si, tribunal marcial e comissões militares, autoridade militar em campo em tempo de guerra ou território ocupado e funções específicas. O artigo 3502 (5), do Capítulo 44, de título “documentos e impressos públicos”, especifica que “independent regulatory agency” são a Junta de Governadores do Sistema da Reserva Federal, a “Commodity Futures Trading Commission”, entre “outras agências similares designadas por estatuto como agências ou comissões reguladoras independentes federais”.

QUADRO 18, a partir de uma dicotomia de regras primárias ou impositivas e secundárias ou transigentes. Distinguem-se, assim, ações de natureza individual dadas pela autoridade e aquelas exercidas sob a pressão do contexto soberano do ambiente institucional. Estas ações são cruzadas com as funções da autoridade de coerção e concessão ou empoderamento, uma realidade própria da evolução institucional norte-americana, que se estendeu a outros países, como o Brasil.

QUADRO 18
ARENAS DE PODER NOS EUA
(Categorias de Políticas Públicas)

Forma de Intenção Expressa	Forma de Impacto Intencional	
	<i>Trabalho de Conduta Individual</i>	<i>Trabalho de Contexto Ambiental</i>
Regra Primária : Impõe obrigações ou situações	Políticas Regulatórias	Políticas Redistributivas
	Regras: Impõe obrigações, regras de conduta individual e criminal	Regras: Impõe classificação ou “status”; regras categorizam a atividade
	Sinônimos: poder de polícia, intervenção do governo	Sinônimos: política fiscal e monetária, políticas orçamentárias em geral
	Exemplos: saúde pública, leis, segurança industrial, leis de trânsito, “antitrust”	Exemplos: imposto de renda, taxas de desconto da Reserva Federal, Segurança Social
Regra Secundária: Confere poderes e privilégios	Políticas Distributivas	Políticas Comitentes
	Regras: confere recursos ou privilégios incondicionalmente	Regras: confere poderes; regula regras e autoridade
	Sinônimos: mecenato, subsídios, emendas ao projeto de lei orçamentária (“pork-barrel”)	Sinônimos: tetos, servidores, organização governamental
	Exemplos: obras públicas, extensão rural, concessões de terrenos	Exemplos: agências de política orçamentária e recursos humanos, leis sobre jurisdição judicial.

FONTE: Lowi, Theodore in “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”, (1964), World Politics 16(4):677

6. Agência de Proteção Ambiental (EPA)

“To follow the Administration’s focus on strengthening the programs and achieving results, the EPA is implementing near-term Priority Goals that serve as key indicators of progress towards our five strategic goals. We will continue to affirm the core values of science, transparency and the rule of Law in addressing these priorities.” (Lisa P. Jackson, in “Message from the Administrator”, 30/09/2010)

A Agência de Proteção Ambiental (EPA) cobre tópicos como água, ar, resíduos, terra, pesticidas, substâncias tóxicas, emergências e temas transversais (“*cross-cutting*”), a outras preocupações, desde a saúde infantil até energia. Porém, uma “agência reguladora” tem a função de canalizar e alterar a direção da atividade econômica no sentido geralmente visto como desejável pela sociedade, no âmbito de um processo administrativo quasi-judicial de desenvolvimento de evidentes regras e controle de sua esfera de responsabilidade.²⁰⁷ Assume tarefas sob a jurisdição do poder executivo antes executadas pelo extinto Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar (HEW), cujas funções educacionais e sanitárias foram separadas em 1979.

Criada já em 1970, durante a Administração Nixon, com a missão de proteger a saúde humana e salvaguardar os recursos ambientais – “ar, água e terra”, originou-se, principalmente, de evidências de elevados riscos de contaminação pela energia nuclear e da radiação na saúde humana devidos a um crescimento da quantidade de resíduos sólidos e materiais tóxicos em zonas de alta concentração urbana e, ainda, aos riscos sobre a vida marinha, causadas pelas perdas de combustível em baías, situações críticas promovidas pela acentuada industrialização do território norte-americano.²⁰⁸

²⁰⁷ A EPA, por exemplo, reporta-se a 70 comissões e subcomissões legislativas, o que exigirá do Congresso também um esforço de coordenação interna para aportar um significado efetivo. Resta claro que cada agência elabora seu plano, alinhada com o mandato presidencial, por períodos não inferiores a quatro anos, com ajustes que reflitam mudanças no ambiente operacional. Devem, ainda, considerar outros esforços federais e descrever como trabalhar com as demais agências, inclusive em consultas com o Congresso a cada dois anos, no mínimo.

²⁰⁸ A título de precisão, vale registrar que ainda não havia ocorrido o acidente com o navio-petroleiro Valdez, pertencente à Exxon, acontecido em 24/03/1989, que resultou no derrame na baía de Prince William (Alaska, EUA) de 10,8 milhões de galões (cerca de 40,8 milhões de litros) dos 50 milhões de galões (200 milhões de litros) de óleo cru que transportava.

Metade de seu orçamento estimado em torno de US\$ 10,3 bilhões é voltada para a concessão de recursos de programas de estados, instituições de ensino e outras sem fins lucrativos. Contava, em 2010, com um quadro de pessoal de aproximadamente 17 mil funcionários, distribuídos entre dez regiões geográficas. Promove, ainda, estudos sobre riscos em setores da economia e desenvolve a cooperação com laboratórios públicos, o setor privado e as instituições acadêmicas do país e do exterior de forma a dar amparo às suas políticas públicas. Objetivo maior da EPA: proteger e melhorar o ar de forma “a ser saudável respirar” e a reduzir os riscos para a saúde humana e o ambiente, conforme descreve o “Relatório sobre Ambiente e Progresso em 2009 (Section I- p. 12)”. Nesse mesmo ano, a Agência exigiu relatórios anuais por parte das fontes fornecedoras de combustíveis fósseis ou de GEE de fonte industrial, dos fabricantes de veículos e motores e das instalações industriais que liberem emissões a partir de 25.000 toneladas métricas ou mais de GEE por ano. Água limpa, terra preservada e ecossistemas saudáveis aparecem como os três objetivos seguintes, além do objetivo prospectivo de “habilitar por meio da pesquisa e desenvolvimento a capacidade da sociedade para a sustentabilidade”. A EPA aplica um instrumento de controle administrativo adicional: “Modelo e Base de Dados de Tecnologia MARKAL”, criado ainda no início dos anos 1970, pelo Laboratório Nacional Brookhaven, pertencente ao Departamento de Energia.²⁰⁹ Outros exemplos empíricos de

²⁰⁹ A metodologia se vale de técnicas de programação linear e inteira-mista, um conjunto de menores custos de energia ao longo do tempo, definidas sob restrições diversas, que irá alimentar um modelo de otimização econômica de distribuição energética (“market allocation”). Tomou a forma de um programa de análise de sistemas e tecnologias de energia e avaliação da eficiência de fontes várias de energia. Empregado pela EPA nos estados da 7ª. região da EPA, que cobre Iowa, Nebraska, Kansas e Missouri, no centro do país, ele beneficia a compreensão sobre como o uso de biocombustíveis irá impactar a produção energética, aprimorando o uso de normas no país e a identificação de todo tipo de implicações ambientais sobre a produção agrícola ou a opção de sua conversão em material energético, oferecendo o custo do sistema total, tipos e quantidades de demanda de energia, estimativas de emissão de GEE e, ainda, estima os preços de “commodities” energéticas. Acumulados sete prêmios Nobel em física e química conquistados até 2009, o “Brookhaven National Laboratory” está situado em Upton, Long Island, a menos de 100 km da cidade de Nova York. Foi fundado em 1947, conta com 3.000 cientistas e mais de 4.000 pesquisadores convidados anualmente. Seu objetivo é produzir a excelência da ciência e a tecnologia avançada. Seu papel dentro “**das quatro missões estratégicas do DOE**” são: “1) conceber, desenhar, construir e operar recursos complexos, de ponta, orientados para o usuário; 2) conduzir pesquisa básica e aplicada de longo prazo, programas de alto risco de última geração; 3) desenvolver tecnologias avançadas que atendem necessidades nacionais e do setor privado, e; 4) disseminar conhecimento técnico, educar as novas gerações de cientistas e engenheiros, mantendo a capacitação técnica da força de trabalho da nação, encorajando a consciência pública em geral”. Atualmente, opera com cinco centros de pesquisa para “nanomateriais”, ciência computacional, radiação química, centro de dados nucleares e aceleradores RHIC (colisor relativístico de íons pesados). Por exemplo,

medição da eficiência e otimização de recursos são adotados também por iniciativas regionais, caso da Nova Inglaterra, a região nordeste do território.²¹⁰ Desse modo, no quadro das instituições públicas norte-americanas, compete à EPA desenvolver e implementar regras para garantir que os combustíveis utilizados para transporte ou combustíveis carburantes (“*transportation fuel*”) contendam um volume mínimo de combustível renovável. Para combater tal dano, sua estratégia foi promover a revisão das normas para combustíveis renováveis, em cumprimento à “Energy Independence and Security Act (EISA)”, de 2007. A regra é ter maior emprego de volumes de biocombustíveis para se atingir um porte de emissões entre 150 a 160 milhões de toneladas ano (equivalentes em dióxido de carbono), deslocando cerca de 11% do consumo anual de subprodutos do petróleo, como gasolina e diesel. Atualmente, o consumidor de combustíveis para veículos encontra no mercado duas opções de etanol em misturas de 85% à gasolina (“E85”) ou apenas 10% (“E10”), mais biodiesel puro (“B100”), e as misturas ao diesel (“B5” e “B20”).

Um fato que contradiz o senso comum negativo sobre a atividade pública nos EUA é que a EPA, agência reguladora, divide como co-inventora junto à firma “Membrane Technology & Research” patente desenvolvida de uma membrana de biomassa que recupera o biocombustível do seu próprio vapor ao mais elevado grau de pureza, usando 50% menos energia e a um custo inferior à tecnologia atual.

Particularmente no que tange aos combustíveis carburantes, desde 1973, a EPA estabeleceu a redução do conteúdo de chumbo, culminado com emendas em 1990 à lei

em suas instalações é possível simular a radiação cósmica e solar para estudos da NASA. Para o período 2005/2014, os gastos programados somam US\$ 5, 6 bilhões.

²¹⁰ Ali é aplicado o modelo de programação linear “Northeast States for Coordinated Air Use Management” (NESCAUM) relacionado à avaliação da qualidade do ar e do clima naquele espaço geográfico. Baseia-se no “The National Energy Modeling System (NEMS)”, modelagem do Departamento de Energia (DOE), que projeta a produção, conversão, consumo, preços de energia, submetidos a pressupostos de fatores macroeconômicos e financeiros, do mercado mundial de energia, a custos e disponibilidade de recursos, a critérios de escolha por motivos tecnológicos ou culturais, a características de custos e desempenhos das tecnologias de energia em uso, e demais dados demográficos. Além disso, a EPA desenvolveu metodologia de testes de avaliação da qualidade do ar, água e da terra, em 2009, para um programa de verificação do desempenho das tecnologias ambientais (“ETV Program”), com o objetivo de melhorar a condição da saúde humana e o meio ambiente, acelerando o ingresso desses conceitos no mercado nacional e internacional, por extensão. Nos EUA, existem novas tecnologias de minimização de resíduos sólidos, reciclagem e tratamento comercializadas em níveis que excedem o processo industrial instalado.

“Clean Air Act”, que definiram para 1995 o fim da inclusão do chumbo na gasolina. Também a questão da camada de ozônio levou em 1989 a estabelecer normas sobre a evaporação da gasolina durante a temporada de verão e, no ano seguinte, normas para monitoramento dos durante o inverno, controlando a emissão de monóxido de carbono dos combustíveis oxigenados. Seguiu-se, ainda na década de 1990, um programa para redução das emissões formadoras de “smog” e tóxicos poluentes na chamada “gasolina reformulada”. Recentemente, promulgou regulamentos para o desempenho da gasolina em níveis baixos de enxofre.

Finalmente, para o período 2011/2015, além da expansão do debate sobre ambientalismo, encorajando a compreensão das complexidades e impactos do tema, tem como “estratégias transversais fundamentais” o avanço de inovações e pesquisa tecnológicas da ciência, pois os desafios principais da saúde humana e do meio-ambiente “não são problemas incrementais e não se servem de soluções incrementais”, mas soluções inovadoras que evitem consequências materiais;

O destaque do conjunto de estratégias é a citação da Secretaria de Gestão e Orçamento (OMB), da Presidência dos EUA, sobre “a necessidade crítica e tempestuosa da inovação na ciência e tecnologia, que construa a “Estratégia do Presidente para a Inovação Americana”, visto que esse órgão identifica prioridades como novas abordagens em pesquisas multidisciplinares, a colaboração interministerial e internacional e uma melhor comunicação com o público sobre o tema ciência, tecnologia e inovação. Os valores fundamentais da EPA, assegura documento oficial, resumem-se a três palavras: “Ciência, Transparência e Estado de Direito”.²¹¹

O mandato da EPA é proteger a saúde ambiental e humana através de investigações e casos de violação mais significativos, incluindo ações judiciais relatadas pelo Departamento de Justiça. A figura do “civil enforcement” é a missão da agência e se trata do conjunto de sete leis²¹² sobre a limpeza do ar, da água, da água potável, da conservação

²¹¹ No original, “Science, Transparency and Rule of Law”. Consultado em 26/10/2010 em <http://www.epa.gov/ocfo/plan/plan.htm>

²¹² As leis são: Clean Air Act (CAA), de 1970, Clean Water Act (CWA), de 1972, Safe Drinking Water Act (SDWA), de 1974 (renovada em 1996), Resource Conservation and Recovery Act (RCRA), de 1976 (emendada em 1986 para incluir a proibição do uso de asbestos), Toxic Substances Control Act (TSCA), Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act (FIFRA), originalmente de 1910 e ampliada para o atual

de recursos e recuperação de desperdícios sólidos, substâncias tóxicas, defensivos agrícolas e transparência legal.²¹³

Também como sob o espírito da governança prospectiva, ao trabalhar em conjunto com o DOE, a EPA afirma estar apta a enfrentar inesperadas interrupções no fornecimento de combustíveis, em regiões atingidas por exemplo, por desastres naturais, considerados “racionalmente imprevisíveis” frequentes e particularmente prejudiciais nos estados ou alguns de seus condados, na costa leste e sul do país, às margens do Golfo do México, e estados vizinhos, quando portos, plantas, refinarias e oleodutos sofrem danos materiais. Desta forma, ocorre um monitoramento tanto pela EPA quanto pelo DOE com relação ao suprimento de combustíveis em todo o país, que minimize a interrupção e torne adequado o seu acesso²¹⁴.

7. Departamento de Energia (DOE)

A estrutura desta unidade do Executivo é mais um exemplo do excepcionalismo norte-americano e seus principais fundamentos estão reunidos no QUADRO 19. O Secretário de Energia nos EUA, cujo cargo estava ocupado em 2010/2011 por um Nobel de Física, o Professor Steven Chu, tem surpreendentemente uma característica talvez única

título em 1947 (então, sob o comando do USDA, de onde saiu em 1970, para ser revisada em 1972), e, Emergency Planning and Community Right-to-Know Act (EPCRA), de 1986.

²¹³ Assim, vela pela conformidade jurídica (“*compliance*”), eliminando e prevenindo prejuízos ambientais, condenando desvios e preservando a validade das regras. Trabalha em conjunto com os estados, dividindo responsabilidades pela implementação de programas federais, bem como agências federais e as 564 comunidades indígenas reconhecidas pelo Gabinete de Assuntos Indígenas (USBIA) do governo, e demais partes interessadas em determinar prioridades em base a riscos. Sua importância é mensurável pela redução da poluição pela melhoria do ar e da água e o manuseio seguro de desperdícios e materiais tóxicos.

²¹⁴ São regras que exigem, entre outras, rever os níveis máximos de pressão da evaporação de componentes da gasolina e etanol ou dos níveis de enxofre. Na época da alta exposição da camada de ozônio, a “Summer Ozone Season”, ao final do verão, em meados de setembro, as recomendações oficiais da EPA são no sentido de se reduzir a velocidade dos veículos em estrada, empregar mais intensamente o transporte público e “transporte solidário” (“*carpooling*”) devido à elevação do risco de doenças pulmonares em distintos segmentos da população, como idosos, crianças, trabalhadores em ambientes abertos, em plantas industriais, junto a rodovias, etc. Tal preocupação, observada pela meteorologia em base a um índice de qualidade do ar, entretanto, é necessariamente superada quando da ocorrência de tempestades e furacões, visto que esses fenômenos podem causar danos materiais a ponto de interromperem o sistema de distribuição de combustíveis.

entre seus interlocutores: chefia uma agência precipuamente de segurança nacional com missões encomendadas a oito gabinetes e programas específicos entre eles. O principal é o “Office of Science”, responsável por 40% dos recursos destinados a pesquisas da área da física no país. Porém, o “Office Intelligence and Counterintelligence” implementa programas para identificar, neutralizar e deter governos estrangeiros e atividade de inteligência industrial dirigidas contra recursos lógicos e físicos do Departamento, dispendo de informação contra hostilidades em ação conjunta como FBI.

Digno de menção também é o “Office of Legacy Management”, que acompanha o acervo científico nuclear, gerado após a II Guerra Mundial e a Guerra Fria (lixo químico e radiativo, contaminação ambiental e materiais de risco espalhados em mais de cem sítios no país, todos tendo por origem um fato militar). Criado em 2003, sua finalidade é dar cobertura às “post closure responsibilities”, com manutenção e fiscalização de longo prazo, assegurar a continuidade de benefícios, administração e uso da terra. Os demais “offices” do DOE têm focos específicos: 1) oferta e confiabilidade energética; 2) eficiência energética e energia renovável; 3) gestão ambiental; 4) energia fóssil; 5) energia nuclear; 6) gestão do lixo radiativo civil.

Importa ao propósito desta tese a citação do “Office of Fossil Energy (OFE)”, uma subsecretaria não só responsável no governo por pesquisas para a melhoria das tecnologias para carvão, petróleo e gás natural, mas, sobretudo, encarregada das operações das “Reservas Estratégica de Petróleo” (SPR), ou seja, os reservatórios com maior capacidade de instalada no mundo. A existência dessa reserva é apoiada em lei, a “Energy Policy Act of 2005”, que exigiu uma reserva estratégica expanda até o volume de 1 bilhão de barris de óleo cru.²¹⁵

²¹⁵ Em mãos do governo estão 727 milhões de barris de óleo cru em estoques conhecidos (4º. trimestre de 2010), no total de 726, 7 milhões de barris estocados entre quatro unidades localizadas no Texas e Louisiana, junto ao litoral do Golfo do México. O reservatório com maior capacidade está em Bryan Mound (Texas), que dispõe de 254 milhões de barris, seguido de West Backberry (LA), com 228.2 milhões em e em Elk Hills, na Califórnia. Contudo, segundo a Energy Information Agency, a indústria tem ainda 1,06 bilhão de barris de óleo cru estocado. Portanto, no total, os EUA conta com estoques de 1,79 bilhões de barris, correspondentes a três meses de consumo ou 200 dias de importações (Em 2009, as importações totais dos EUA foram de 9,01 milhões de barris diários).

QUADRO 19
DOE: FUNDAMENTOS ORGANIZACIONAIS

Missão e Objetivos	Princípios de Gestão
1.Catalizar a transformação tempestiva, material e eficiente do sistema energético nacional e assegurar a liderança dos EUA em tecnologias de energia limpa.	1.Nossa missão é vital e urgente
	2.A Ciência e a tecnologia têm lugar no coração de nossa missão
2.Manter um esforço vibrante dos EUA na ciência e engenharia como uma pedra fundamental de nossa prosperidade econômica com uma clara liderança em áreas estratégicas	3.Vamos tratar nosso povo como nosso maior ativo
	4.Vamos perseguir nossa missão de modo a ser segura, protegida, legal e eticamente sólida e fiscalmente responsável
3.Elevar a segurança nuclear por esforços de defesa, não proliferação e ambientais.	5.Vamos gerir risco no cumprimento de nossa missão
4.Estabelecer uma estrutura operacional adaptável que combine a melhor sabedoria de todos participantes do Departamento para maximizar o sucesso da missão	6.Vamos aplicar normas validadas e uma revisão rigorosa profissional
	7.Seremos bem sucedidos somente através do trabalho em equipe e a melhoria contínua

Fonte: DOE Strategic Plan (May 2011)

Havendo a Marinha dos EUA convertido rapidamente para os derivados do petróleo, em 1910, sua frota antes movida a carvão, as primeiras reservas de petróleo foram concedidas a título de garantia de suprimento de combustível.²¹⁶ Depois da primeira crise do petróleo, as “reservas estratégicas” foram criadas em 1974, desta feita geridas pelo OFE, sob o qual funciona uma subsecretaria, o “Office of Petroleum Reserve”.²¹⁷

²¹⁶ A primeira delas foi a de Elk Hills (Califórnia), privatizada em 1998 durante a Administração Clinton, ao preço de US\$ 3 bilhões pagos pela Occidental Petroleum, desinvestimento autorizado, pelo Congresso dos EUA em 1996. Instaladas inicialmente sob o comando do Departamento do Interior, em 1920 passou para os serviços da Marinha.

²¹⁷ O DOE também comanda as “Reservas Navais de Xisto e Petróleo” do campo de Teapot Dome, no centro do país, em Casper (Wyoming), criadas em 1912 para manutenção emergencial da Marinha dos EUA, e que hoje serve como centro de testes de tecnologia do petróleo. Existem, ainda, as “Reservas de Óleo para Aquecimento do Nordeste”, criadas no ano 2000, com um total de até 2 bilhões de barris (até novembro de 2010, o montante atingia 1.9 milhões). Em 2007, também por motivos orçamentários, segundo o DOE, foram vendidos 35 mil barris, repostos no ano seguinte. Finalmente, persiste ainda sob o comando do Departamento do Interior a Reserva da costa norte do Alaska de 93.000 km² e a reserva de Utah (de propriedade da tribo indígena Ute).

A propósito de bases de dados, é importante aqui citar aquelas geridas pela “Energy Information Administration”(EIA), a possível interlocutora da brasileira Empresa de Pesquisa Energética, do MME. Operando com 375 funcionários e um orçamento de US\$ 111 milhões, no ano civil de 2010, a agência surgiu dentro da estrutura do DOE, por lei, intitulada “Federal Energy Administration (FEA) Act”, de 1974, para fazer face às iniciativas de coleta e disseminação de dados relacionados à crise energética do primeiro aumento do preço do petróleo, ocorrido em outubro de 1973. Pela lei “Energy Conservation and Production Act”, de 1976, a FEA passou a EIA destinada a operar o sistema nacional de informação energética, possuir expertise em análise e previsão do setor, coordenar ações entre as agências federais, prestar informações ao Congresso e produzir relatórios periódicos sobre a situação e tendências, apresentando “estatísticas e dados independentes”. O que se observa é a capacidade tática de movimentação do aparato do governo norte-americano, considerando-se que a primeira crise mundial do petróleo explode entre os dias 06 e 17 de outubro de 1973, depois de iniciada a guerra do Yom Kippur com os ataques israelenses e o anúncio do embargo do petróleo dos países árabes.²¹⁸

8. Departamento de Agricultura (USDA)

“I want to engage you in the process of thinking about the future. Because the future in agriculture will be shaped by forces that are different than today, and those forces are global and nature (...) – if it takes 15 years from research to application, we should be looking at that what is likely to be the future in 20 years (...)” (Roger Bleachy, biólogo, Diretor do NIFA, 2011)²¹⁹

²¹⁸ Dados assim compilados permitem índices de orientação aos investidores sobre as tendências ao emprego de carbono por empresa e setor, sinalizando aos fluxos de capital a direção da sustentabilidade. A BMF/Bovespa estaria em vistas de lançar um “Carbon Index” e o “D-Carb Index”, nos moldes do modelo “Índice Eficiente de Carbono” utilizado na medição pela Standard & Poors para as empresas que compõem o índice SP500. Tal iniciativa inibiria investimentos “sem filtro”, que atualmente estimulam a produção de CO² na economia global, a exemplo do “Dow Jones Sustainability Index”, criado em 1999, e da NASDAQ em Nova York, que em 2009, introduziu o indicador das “50 principais empresas listadas mais sustentáveis” (Fonte: “O Estado do Mundo 2010, p.115, ATHAYDE, E.)

²¹⁹ Tradução livre: “Quero que comprometam com o processo de pensar sobre o futuro. Isto porque o futuro da agricultura tomará formas de forças diferentes das de hoje, forças essas que, além da natureza, são globais (...) se considerarmos que são necessários quinze anos desde a pesquisa até a aplicação, deveremos estar agora olhando para o que é possivelmente o futuro em vinte anos”. Palestra intitulada “Can Support of Science for Agriculture Prosper Inside the Beltway?”, proferida por ocasião do evento “UC Davis Chancellor’s Colloquium Series”, no Mondavi Center, da Universidade da Califórnia- Davis, em 12/01/2011.

“Investir em ciência, assegurar o nosso futuro” é a motivação do novo interlocutor científico no segmento alimentar nos EUA que tem acompanhado cuidadosamente as demandas da FAO. Na primeira quinzena de 2011, a série anual de eventos “Colóquios da Reitoria”, organizado pela Universidade da Califórnia, em Davis, contou com uma apresentação do Diretor do Instituto Nacional para Alimentos e Agricultura (National Institute for Food and Agriculture - NIFA), o Professor Dr. Roger Bleachy²²⁰, é o primeiro a ocupar o cargo da mais nova agência federal subordinada ao USDA, criada pela “Food, Conservations and Energy Act of 2008”. Na entrevista n. 11, o sociólogo Peter Evans confirma que o USDA sempre foi atento à questão estratégica. (APÊNDICE 1). Em resumo, o NIFA é um segundo “modelo Embrapa” criado para incorporar e financiar pesquisas de alta competitividade em alimentos e agricultura do setor privado, coordenadas com o governo central dos EUA.

Entre a aprovação da lei e o início do funcionamento pleno do NIFA houve um processo interno de reorganização, encerrado em 2010, para substituir os trabalhos de coordenação dos “Serviços de Pesquisa Competitiva do Estado, Educação e Extensão” (cuja sigla original é CREES), criados em 1994, remodelados no NIFA. Três aspectos da constituição do instituto necessitam forçosamente ser divulgados: a missão, a função e a motivação. Em documento dirigido aos funcionários e aos “stakeholders”, de 27/09/2010, encontra-se a seguinte missão: “Liderar a ciência alimentar e agrícola”. Em segundo lugar, a função do NIFA é financiar a pesquisa e a inovação tecnológica de forma a habilitar a agricultura dos EUA “a ser mais produtiva e sustentável, garantindo a viabilidade econômica da produção agrícola”. Uma leitura mais profunda da fase preliminar à sua instituição sinaliza uma necessidade de atrair cientistas de alta competitividade para este campo do conhecimento nos EUA. Na verdade, a nova agência teve sua origem, ainda no verão de 1982, quando da composição do documento “Ciência para a Agricultura”, que sintetizou o chamado “Relatório Winrock de Revitalização do USDA e Concessão de

²²⁰ Biólogo premiado, reconhecido internacionalmente por pesquisa sobre o desenvolvimento de plantas resistentes a vírus. Fundador do Centro de Pesquisa de Plantas Donald Danforth, em St. Louis (Missouri),

Recursos para a Pesquisa Competitiva”, concluído em 1982 ²²¹. Diante do complexo organizacional, tudo indicava não serem suficientes as atividades do ARS, o Serviço de Pesquisas Agrícolas, correspondente à brasileira Embrapa.

A proposta dos CREES, incorporada e expandida pelo NIFA, objetivou aplicar valores para “pesquisas efetivamente mais competitivas e de operação continuada junto ao mercado”, alargando o enquadramento dos beneficiários, comunidades antes excluídas nas iniciativas individuais ou através de grupos autônomos de cientistas. Busca uma interação mais expandida junto aos “stakeholders”, que são comunidades de pesquisadores, educadores, extensionistas, com experiência em transferência de tecnologia, produção e oferta global, incluindo ambientalistas e comunidades rurais. O “Farm Bill”, de 2008, exige o cumprimento de programas efetivamente coordenados e integrados em disciplinas, agências e instituições.

Na estrutura do USDA a sigla “R/E/E” refere-se à “*mission area*”, ou seja, o macroprocesso “pesquisa, educação e economia”. A letra R, de “research”, é atendida pelo Serviço de Pesquisa Agrícola (ARS), que conta com um orçamento de US\$ 1,1 bilhão e utiliza 8.100 funcionários, dos quais 2.100 são cientistas envolvidos em 21 “programas nacionais” e distribuídos por 100 locais, inclusive no exterior. ²²²

²²¹ Desse documento resultou mais tarde a “Winrock International” (WI), uma fundação privada sem fins lucrativos, estabelecida em 1985, em Little Rock (Arkansas). Presente em vários países, a WI opera no Brasil o chamado “Consórcio Ecofys”, uma base de dados sobre a produção de biocombustíveis, com “metodologia consistente” para fornecer insumos ao “Relatório sobre o Progresso dos Biocombustíveis de 2010”, da União Europeia. Tal programa é financiado com recursos da Comissão Europeia destinados a atender à Diretiva 2003/28. A WI decorre da fusão de três organizações filantrópicas, instituídas pelo banqueiro John D. Rockefeller III, voltadas para a pesquisa de ciências sociais ligadas ao desenvolvimento mundial da agricultura. As três entidades eram a “International Agricultural Development Service (IADS), o “Agricultural Development Council (A/D/C)”, criado em 1954 para conceder bolsas para estudantes asiáticos e o Centro International Winrock de Pesquisa e Treinamento em Criação Animal. Os objetivos da WI envolvem o apoio à “capacitação e compromisso cívico”, aos empreendimentos e à agricultura, energia, recursos florestais e ambientais. Fonte: <http://www.winrock.org/fact/facts.asp?CC=6234&bu=> (consultada em 17/01/2011).

²²² Segundo a imprensa especializada, a Embrapa tem um orçamento para 2011 da ordem de R\$ 1,8 bilhão, com um quadro de 9.249 funcionários. Do site da empresa, anotamos a seguinte nota à imprensa relacionada à visita do Diretor da ARS à autarquia brasileira em 2010: “Knipling explicou ainda que o ARS trabalha com quatro pilares: recursos naturais e sistemas sustentáveis (que representa 20% do orçamento); produção de grãos (40%); produção de carne e proteção animal (15%); e produção de alimentos, segurança alimentar e nutrição (25%). Como prioridades, a instituição apresenta as mudanças climáticas; a bionergia e biocombustíveis; a nutrição humana, como foco para o problema da obesidade; e a segurança alimentar. Para o futuro, Knipling citou algumas áreas como oportunidades e desafios: pesquisas para combater e controlar o “citrus greening”; cana-de-açúcar; ferrugem na folha da laranja (doença distinta do “greening”); bioenergia; e, novamente, mudanças climáticas”. Vale registrar que, pelo menos, desde aos anos 1970, o quadro da

A segunda letra do anagrama representa “economia” e é atribuída ao Serviço de Pesquisa Econômica (ERS), fonte primária de coleta de dados econômicos, igualmente responsável por atividades que cobrem os programas de assistência alimentar para cidadãos menos favorecidos, bem como programas de reeducação alimentar ou pesquisa de “espécies invasoras” (alienígenas ou exóticas ao território do país). Adicionalmente, oferece, por exemplo, 122 áreas temáticas, seus respectivos especialistas nominados na página do ERS na internet. Na estrutura do MAPA não é possível localizar função equivalente, sem considerar o nível de transparência e acessibilidade da fonte norte-americana.²²³

Não se confundem os trabalhos do ERS com o Serviço de Estatísticas Agrícolas Nacionais (NASS), agência esta que responderia pela segunda vogal relativa a “educação”. A NASS realiza, a cada cinco anos, o censo agrícola, processando questionários anuais sobre preços e custos dos produtores rurais, custodiando informações confidenciais, e produzindo estimativas da produção agrícola mundial. Aplica, além disso, ferramentas de treinamento e educação de estudantes e produtores rurais para implementação do Censo e outros dados pesquisados pelo governo federal.²²⁴

O NIFA apresenta-se como sendo “quatro institutos num só”, com foco nas prioridades nacionais e seus resultados e, também, reunir os líderes e especialistas de programas. Em 2010, os volumes de recursos para iniciativas de pesquisa agropecuária estimadas pelo NIFA superaram os US\$ 4,5 bilhões para cerca de 500 instituições, 107 universidades ou participantes do sistema “land grant”, o que demonstra um “interesse excepcionalmente alto”. Um novo conceito de pesquisa agropecuária foi ampliado para absorver a pesquisa feita também por organizações de fora do circuito “land grant institutions”, permitindo que as chamadas “estações de experimentação estaduais” e a ARS também se dedicassem à pesquisa básica, contando com os benefícios da chamada

Embaixada norte-americana no Brasil é composto por representantes do USDA, assim como os adidos agrícolas do MAPA do exterior, cargos criados em 2008.

²²³ Informação colhida na página <http://ers.usda.gov/AboutERS/Specialists/#L> consultada em 18/01/2011.

²²⁴ Igualmente, o censo agrícola do NASS não se confunde com as funções do “U.S. Census Bureau”, agência federal que se situa na estrutura do Departamento do Comércio.

“pesquisa competitiva”. Desde então, seguiram-se descobertas científicas no campo da engenharia genética principalmente.²²⁵

Na conferência de Davis, Bleachy reconhece que ao Congresso norte-americano e “ao público a quem o USDA serve interessa resultados”. Ressaltou que “os ‘stakeholders’ são muitos e variados, com vozes, mensagens e consumidores diferentes”. Lembrou que investimentos no passado foram positivos em termos de segurança alimentar. Entende que o investimento em pesquisa e desenvolvimento tem três fontes de financiamento distintas.²²⁶ Utilizando um indicador que chama de “fator de produtividade total” (TFP) informou que, no período 2000/2008, a agricultura contribuiu com um aumento de 1,4% do fator, correspondente a US\$ 1,7 bilhão por ano (A indústria de processamento alimentar atingiu um crescimento de 0,7% do TFP representando um aumento de US\$ 1,2 bilhão). Conclui-se com o alerta de que existe um hiato quando se compara ao crescimento previsto da população a partir de 2010, esperando-se uma demanda de crescimento de 1,7% do TFP. Em termos mundiais, o desequilíbrio também é percebido visto que a maioria do planeta alcançou, entre a longa série de anos entre 1970 e 2007, níveis de TFP significativamente inferiores. Os EUA obtiveram 1,6%, a Europa com a faixa entre 1% e 2%.²²⁷

²²⁵ Em 1985, conheceram-se os primeiros testes de engenharia genética em plantas transgênicas, culminando, em 1994, numa variedade de tomate geneticamente modificado, ou então, e a primeira sequência, revelada em 1997, de um genoma animal, o vermiforme “C. Elegans”, de 1 milímetro de comprimento, que sobreviveu à explosão da espaçonave Columbia em 2003. Do projeto do genoma humano, lançado em 1990, a primeira sequência incompleta foi anunciada em 2002. Cereais como o arroz e o milho tiveram suas sequências completadas em 2004 e 2009, respectivamente. No campo da energia renovável, em 1990, foi estabelecido o projeto do genoma da “Arabidopsis”, espécie vegetal da família das brássicas, comum nos EUA e Europa, considerada um organismo modelo, cuja sequência do DNA foi completada em 2000.

²²⁶ O governo federal foi o principal financiador da investigação científica na agricultura com cerca de US\$ 3 bilhões, seguido do setor de insumos com US\$ 2,8 bilhões e, por fim, os recursos mistos públicos e privados para as estações de experimentos e extensão agrícola, que totalizaram US\$ 2,0 bilhões. A indústria de processamento alimentar investiu também US\$ 3,3 bilhões em pesquisa no seu segmento. Em 2006, os quatro somaram US\$ 11,3 bilhões. No conjunto, a agricultura contribuiu para o PIB norte-americano de 2006 com um volume de US\$ 121 bilhões, cerca de 2,1 milhões de empregos diretos e US\$ 20 bilhões em exportações. Ao somar a indústria alimentar, outros US\$ 165 bilhões, a agricultura norte-americana contribuiu para o PIB de 2006 com um volume de US\$ 121 bilhões, cerca de 2,1 milhões de empregos diretos, sendo US\$ 20 bilhões em exportações. Ao somar a indústria alimentar, outros US\$ 165 bilhões. A indústria de processamento de alimentos foi superior, alcançando US\$ 165 bilhões e contratou 1,6 milhões de empregados.

²²⁷ Na Europa, há níveis inferiores, nos casos de Bélgica, Portugal, Suíça e Reino Unido. Também na faixa de 1% e 2% ficou o desempenho da agricultura no Oriente Médio, África do Norte e Oceania. Pior foi a situação na região formada pelos países da extinta URSS e também no Leste Europeu que acusaram um TFP médio de

Completo: “Há gente fazendo melhor do que nós, como o Brasil”. Teríamos conseguido a média de 2,4%, entre 1970 e 2007, ainda superior ao Chile, 2,3% e ligeiramente inferior à China, 2,5%. Destacou: “o Brasil tem uma área do tamanho de Indiana ainda não incorporada à produção de soja”. Diante da possibilidade de crescimento da safra brasileira, Bleachy questionou: “Temos de nos perguntar a quem a China irá procurar no futuro para comprar alimento para seu rebanho diante da: os EUA ou o Brasil?”²²⁸

De acordo com os dados do Diretor do NIFA, estima-se que a população mundial reúna 9 bilhões de habitantes, entre 2050 e até o início do século XXII. De acordo com os dados da Divisão de População da ONU, dentre os atuais países referidos como “desenvolvidos”, a população deverá atingir um patamar entre 1,23 bilhão e 1,28 bilhão de pessoas. A grande maioria estará fora do circuito líder da ciência, ainda que também um declínio se estime para o mundo em desenvolvimento a partir de 2050. Em todas as partes, há uma expectativa de aumento da população idosa, que já cresce relativamente mais rápido nos países desenvolvidos do que as novas gerações.

Logo, os desafios estão na segurança alimentar de abastecimento e de qualidade, mais os níveis de saúde e nutrição, com atenção na bioenergia e na mudança climática. No entanto, verifica a ocorrência do “subinvestimento” da sociedade”, mesmo tendo em conta os benefícios da Revolução Verde de Norman Borlaug em 1963. Isto posto, Bleachy descreve o quadro que espera o NIFA para os próximos anos em termos de sua atividade estratégica.

Assim, os projetos de coordenação de equipes do NIFA devem avaliar seu impacto à luz de outro anagrama, R/D/D: pesquisa, desenvolvimento e demografia. Ênfases são exigidas na integração “educação, divulgação e extensão”, na abordagem interdisciplinar para solução de problemas e no emprego de equipes multi-institucionais com soluções regionalmente dirigidas. A considerar alvos como elementos de ordem geográfica e demográfica, com maior qualificação dos quadros, a qual não pode ser subestimada.

0,6%, semelhante ao pobre desempenho da África Subsaariana, estimado em 0,5%, excluída a África do Sul, que atingiu 2,2%.

²²⁸ O estado norte-americano de Indiana tem uma área de 94.321 km², correspondente ao estado brasileiro de Pernambuco, cuja área é 98.311 km². Mais que a dimensão geográfica, importa o sentido da qualidade agrícola do estado de Indiana, situado no “Grain Belt” e “Corn Belt”.

Extrapolando o panorama atual ao perguntar qual será o sistema público de pesquisa agrícola nos próximos 150 anos (sic), visto que classifica como fenomenal o progresso científico e a rede de extensão agrícola no país. Porém, é necessário saber quem e o que importa em todo o processo e se os interlocutores, como os eleitores aprovam, estão atentos e se estão sendo ouvidos.

9. Conflitos no federalismo

Em todo o planeta, foi o estado da Califórnia que adotou a primeira lei destinada a reduzir a poluição do ar causada por veículos de transporte, o qual responde por cerca de 40% da emissão de GEE naquele estado. Por contar com uma população estimada 23,7 milhões de motoristas licenciados e 31,7 milhões de veículos (contra 38,4 milhões de habitantes), a maior frota de automóveis e caminhões dos EUA a Califórnia é o segundo maior estado poluidor dos EUA, depois do Texas.²²⁹

Em julho de 2002, a “Lei Pavley”, referida como “Assembly Bill 1493”²³⁰, foi aprovada quando a administração Bush havia anunciado a rejeição à continuidade da negociação do Protocolo de Quioto²³¹. Com vigência a partir de 2005, a “California Air

²²⁹ Fonte: “California DMV Statistics Year 2009”, California Department of Motor Vehicles, disponível em http://www.dmv.ca.gov/pubs/newsrel/media_center/california_dmv_statistics.htm acessada em 21/03/2011

²³⁰ Como é praxe nos EUA, a “AB-1493 Clean Car Regulations”, passou a ser igualmente conhecida pelo sobrenome de sua autora, a então deputada estadual Fran Pavley (senadora democrata no exercício de 2010/2011, original representante do distrito eleitoral de Los Angeles e Ventura), representante dos ambientalistas. A lei proporcionava, também, a criação de empregos e de novos negócios ou a eliminação de atividades existentes, mais a concessão de créditos para qualquer redução de GEE, antes da data fixada para vigência dos novos regulamentos, sem penalizar os cidadãos mediante impostos adicionais ou proibição da circulação e venda de veículos.

²³¹ Embora signatário do Protocolo de Quioto desde 12/11/1998, o governo dos EUA não o ratificou dentro do prazo negociado. O “Protocolo das Nações Unidas para uma Convenção-Quadro sobre a Mudança Climática (UNFCCC)” foi adotado durante a III Conferência das Partes (“COP 3”), realizada em Quioto (Japão), em dezembro de 1997. Seu objetivo é “a estabilização das concentrações de GEE na atmosfera a um nível que evite perigosas interferências antropogênicas no sistema climático”. Adicionalmente, se acordou que “tal nível deve ser alcançado dentro de um prazo suficiente para permitir aos ecossistemas naturalmente adaptarem-se à mudança climática, para garantir que a produção de alimentos não seja ameaçada e para permitir que o desenvolvimento econômico ser conduzido de maneira sustentável”. O Brasil é signatário desde 29/04/1998, havendo ratificado-o em 23/08/2002, para vigorar a partir de 16/02/2005, sem fixar, contudo, qualquer percentual sobre emissões de gases efeito estufa GEE). No entanto, a Lei 12.789/09 comprometeu voluntariamente o país a reduzir as emissões de GEE entre 36,1% e 38,9% até 2020. A validade do Protocolo de Quioto encerra ao final de 2012. Contudo, na prática, a legislação em vigor na

Resources Board (CARB)²³², a agência reguladora estadual para o meio ambiente, foi incumbida de adotar normas que garantissem a redução a um custo efetivo e máxima possível da emissão dos GEE originados pelos veículos a motor para transporte de passageiros e aqueles para carga leve, sem fins comerciais, estipulando, também, programas de certificação e objetivos específicos para setores econômicos (vide APÊNDICE 1, entrevista n. 10, com Daniel Sperling). A medida pioneira resultava de quarenta anos de acentuado controle ambiental no estado, onde é frequente a ocorrência de “*smog*”, vernáculo registrado desde 1893 para identificar, através da associação das palavras “*smoke*” e “*fog*”. A concentração da reação química dos gases carburantes com a espessa neblina, característica das grandes cidades da costa, é intensificada nas rodovias de trânsito lento, exigindo um controle técnico periódico dos veículos em todo o estado.

A CARB foi criada em 1967, quando centralizou num só órgão o Departamento de Qualidade do Ar (“*air sanitation*”) e a Câmara de Controle de Poluição de Veículos a Motor, criada em 1959, para “promover e proteger a saúde pública, o bem-estar e os recursos ecológicos pela redução eficaz e eficiente dos poluidores do ar, reconhecendo e considerando seus efeitos sobre a economia do estado”. Naquela ocasião, lançou as primeiras normas para controle da emissão de monóxido de carbono e hidrocarbonetos. Em nível federal, o “Clean Air Act”, viria a criar a EPA em 1970, emendado pelo Congresso, em 1977, para dar aos estados autonomia para escolher entre as regras federais ou as mais rigorosas da Califórnia, cuja legislação antecedia o instrumento federal.

A Califórnia protagonizou um exemplo claro de que o uso das instituições pode conduzir para transformar o paradigma tecnológico, invertendo o processo que usualmente é aportado primeiro pelo mercado. Sob o grande apelo eleitoral que o tema encerra nas regiões de clima frio, com o apoio de boa parte dos estados, a Califórnia estabeleceu, em 1990, um programa de veículos de baixa emissão (“*Low Emission Vehicle Program* -

Califórnia aplicou normas para redução de GEE, a partir do início de 2005, data acertada multilateralmente para entrada em vigor dos compromissos do Protocolo.

²³² Assim como na esfera federal, o poder legislativo no estado da Califórnia é bicameral. Segundo o artigo 4(2) da Constituição estadual, são quarenta senadores eleitos por mandatos de quatro anos, vinte deles renovados a cada dois anos e limitados a dois mandatos individuais; e, oitenta membros da Assembleia eleitos por mandatos de dois anos, limitados a três mandatos individuais.

LEV”).²³³ No mesmo ano, a CARB foi pioneira e determinou a inédita introdução de um uma quota no mercado de veículos com emissão zero (“ZEV mandate”), exigindo a oferta de um percentual de 2% dos veículos em venda no estado até o ano de 1998, que seria elevado para 5% em 2001, até 10% em 2003, em veículos de motores elétricos ou a baterias elétricas (“electric vehicles”) ou a células combustíveis de hidrogênio (“fuel cell”).²³⁴

Sob pesadas queixas da indústria de que a Califórnia forçava a imposição ao mercado de uma tecnologia ainda inexistente, seguiram-se mudanças dos níveis do “mandato”, sendo decretado aos fabricantes, até 2008, a produção de 7.500 veículos com células de hidrogênio, 12.500 veículos elétricos (ou sua combinação) e 58.000 veículos híbridos (“plug-in hybrid vehicles”) entre 2012 e 2014.

Sob crítica generalizada, tais atos contribuíram de fato para o aumento de pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias, ainda que contrariando os interesses imediatos e a hostilidade da grande indústria. Como registra SPERLING, em vinte anos, o mercado foi inundado por caminhões leves e pelos chamados “veículos esportivos utilitários” (“sport utility vehicles - SUV”), que consomem 12 a 13 milhas por galão de gasolina (equivalentes a 5,1 a 5,5 km/litro), mesmo sob a orientação do governo para que fosse melhorado “o desempenho em mais 1,5 mpg (600 metros por litro)”!

A indústria alegava que a Califórnia exigia um produto difícil, caro, anticompetitivo e que “as pessoas não queriam”. Isso contrariava políticas públicas já envolvidas com os danos efeitos da poluição que incluíam investimentos de US\$ 1,2 bilhão para o desenvolvimento de automóveis a hidrogênio. Surgiam aí os interesses do setor de petróleo, interessado na perfuração do território ártico do Alaska, expressos no discurso do Presidente Bush, que sinalizava explicitamente apoio a seu estado de origem ao incentivar a produção doméstica:

²³³ Posteriormente modificado em novas categorias de emissões, criando tipos “ultra”, “transitória”, “parcial”, etc., evento que veio a alterar o panorama dos combustíveis sob o efeito da chamada “energia limpa”. Não só as normas exigiram a redução de emissão de gases do escapamento dos veículos (“tailpipe”), para um nível inferior às normas federais, mas também obrigou a reformular a qualidade da gasolina, sem uso do chumbo desde 1972, diante duma presença maciça de veículos com motores a combustão.

²³⁴ Desde 1959, a NASA utilizava essas tecnologias como fontes de energia para seus veículos, empregada até hoje em seus projetos.

“As long as cars and trucks run on gasoline, we will need oil...and we should produce more of it at home”
(Presidente Bush, tradução livre da transcrição de “Road Work Ahead”, edição do programa “Now”, da rede PBS-TV, em 31/03/2003 (SPERLING, 2009, 192)

Seguiu-se uma intensa troca de ações na Justiça entre estados e indústria. Em dezembro de 2002, a General Motors, a Daimler-Chrysler e a “Alliance of Automobile Manufacturers” – acionaram o estado da Califórnia devido ao ZEV, alegando ser o objeto sobre economia de combustíveis, da alçada federal do “Clean Air Act”. Apesar do enquadramento jurídico anterior, condenou-se o estado, levando a CARB a mudar seus regulamentos. A própria GM anunciou a destruição todo o seu estoque de protótipos de veículos elétricos modelo “EV1”, comunicando a retirada do horizonte todos os projetos de veículos híbridos ou alternativos. Posteriormente, em 2003, os fabricantes encerraram suas causas em troca de avanços na discussão do controle do “smog”.²³⁵

Não obstante a derrota da primeira batalha, ao amparo do “Pavley Act”, a CARB fixou, em 2004, limites para o licenciamento de veículos a partir de 2009, exigindo o corte de 22% das emissões de GEE até o ano de 2012, o que implicava oferecer ao mercado motores de automóveis com média de consumo de 33 mpg (equivalente a 14 km/litro) para carros de passeio e 26 mpg (11km/litro) para veículos de carga leve, e o corte de 30% até 2016, que resultaria na economia de 36 mpg (15,3 km/litro) para modelos de passageiros e 28 mpg (11,9 km/litro) para carga leve. A indústria automotiva estaria, então, legalmente obrigada a limitar as emissões de elementos considerados causas do aquecimento global - como o dióxido de carbono, matéria sem amparo legal que motivou ações na Justiça das

²³⁵ O setor tem feito uso do apelo à justiça na defesa de seus interesses. Em 1970, o Congresso norte-americano aprovou a “Clean Air Act” (originalmente redigido em 1963, bem antes das discussões sobre aquecimento global), exigiu a redução de 90% da poluição até 1976. A indústria automotiva, por meio de um Memorando da Associação de Fabricantes de Automóveis (AMA), manifestou-se em carta de 27/08/1970 ao Senado e ao Departamento de Saúde “incapaz de atingir os níveis de controle, vendo-se obrigadas a fechar”. Lê-se: “(...) *It presently appears that it will simply not be possible for vehicle manufacturers to achieve the control levels specified in the bill with any fossil fuel-burning engine – including steam, gas turbines, etc., as well as internal combustion engines. All technology known to the automobile industry indicates this to be the fact. In view of this, manufacturers unable to meet the control levels specified in the bill would be force do shut down, unless provided with emergency standards relaxation by Congress*”. A nova entidade de classe, a “Alliance”, reúne as “Big Three” – GM, Ford e Chrysler – antes representadas pela Associação de Fabricantes de Automóveis (AMA), mais as empresas que constituíam a “Association of International Automobile Manufacturers (AIAM)”, como a BMW, Jaguar Land Rover, Mazda, Mercedes, Mitsubishi, Porsche, Toyota, Volkswagen e Volvo. Vide as seguintes páginas consultadas em 17/03/2011 Sobre a AMA <http://www.pawalaw.com/assets/docs/auto-manuf-assoc-comment-1970.pdf> Sobre a Alliance <http://www.autoalliance.org/index.cfm?objectid=DACEFDF0-6774-11DF-B63D000C296BA163>

indústrias contra o estado (10% das vendas nacionais). Em dezembro de 2004, a indústria novamente apelou para a Justiça com o mesmo argumento de tratar tema da esfera federal. Sem surpreender, a administração Bush e a EPA determinaram, em agosto de 2004, “não haver autoridade para regular as emissões de dióxido de carbono e outros gases relacionados ao aquecimento global”, revertendo uma determinação da administração Clinton.

Apoiada na tese de que o “Clean Air Act” era posterior às regulações estaduais “específicas sobre GEE – o dióxido de carbono”, a Califórnia contra-atacou e acionou a EPA, no mesmo ano. Juntamente com onze outros estados, como Nova York, um território, três cidades e treze ONGs, o processo judicial acusava a EPA de ter adotado, em dezembro de 2003, medidas enfraquecendo significativamente a legislação do “Clean Air Act”, facilitando o setor industrial no controle qualificado da poluição.

Vale registrar que o estado passou a ser governado por um republicano, Arnold Schwarzenegger, que abraçou a causa como universal, afrontando a liderança nacional do igualmente republicano Bush.²³⁶ Isto porque uma pesquisa, em 2005, indicava que 66% da população do estado era favorável às normas de controle de emissão de GEE ainda que elas representasse o aumento no custo dos veículos”. Após uma votação na primeira instância que não resultou em unanimidade (dois favoráveis à indústria automotiva, um contra), a Corte Suprema indeferiu a petição da indústria e determinou, em 25/06/2006, que o governo federal, através da EPA, era finalmente obrigado a controlar as emissões de GEE com base no “Clean Air Act”, confirmada em abril de 2007. No pequeno estado de Vermont (população de 620 mil pessoas), outro juiz federal negava petição da indústria e confirmava que o estado poderia expedir legislação para redução de GEE, em cumprimento à decisão da Corte Suprema. Mas, em outra ação da Califórnia contra a indústria, um outro juiz federal de São Francisco negou o recurso em setembro de 2007, alegando que:

²³⁶ Complementarmente, em 2005, os fabricantes de automóveis acionaram também o estado de Nova York sobre o tema de emissões “por conta do aquecimento global”, embora tal ação tenha sido retirada no ano seguinte, ao mesmo tempo prosseguiram em julgamento ações separadas contra a Califórnia e outros estados no tribunal federal.

“(…) O acolhimento da causa exigia da corte decidir sobre interesses relativos às emissões originadas pelo aquecimento global e aos interesses de avançar ou conservar o desenvolvimento econômico e industrial.

(…) A corte entende que intrometer-se no ‘**mato fechado**’ aquecimento global exigiria, a princípio, uma determinação do tipo reservado aos ‘ramos’ políticos do governo”.²³⁷

(in “Case Dismissed: Califórnia Loses Lawsuit Against Automakers”, New York Times, 18/09/2007)

Apenas na primavera de 2007, a Justiça federal interpretou que o dióxido de carbono poderia ser considerado um elemento poluidor do ar. Adicionalmente, no final desse ano, a Califórnia teve ganho de causa para avançar em sua própria legislação, condicionada, entretanto, à dispensa ou concessão de um “waiver” como autorização excepcional da EPA, um procedimento jamais negado a algum estado.

Diante da abertura de uma investigação no Congresso sobre a atuação da EPA, e sua relação com os “lobbies” da indústria automobilística e do petróleo, o estado da Califórnia, em março de 2008, com dezessete estados, recorreu para obter o “waiver” da administração federal. Entretanto, isto só ocorreu sob a administração Obama, em maio de 2009, não sem que antes também fosse beneficiado o setor automotivo por meio do programa de resgate financeiro intitulado “Troubled Asset Relief Program (TARP)”, de reestruturação de US\$ 17,4 bilhões em ativos financeiros, inicialmente destinado à General Motors e à Chrysler no final da administração Bush. Em 01/04/2010, após as negociações entre a EPA e o Departamento de Transporte, foi anunciado um acordo entre a administração federal e a indústria automotiva para que esta retirasse as ações abertas em várias jurisdições sobre a economia de combustível e os GEE. Adotaram-se, em nível federal, normas equivalentes às da Califórnia, originalmente aprovadas ainda em 2002 e 2004. Ficou estabelecido para 2016 a meta de economia de 36 mpg (15,3 km/litro) para automóveis e 30 mpg (12,7 km/litro) para caminhões (ou média de 35,5 mpg ou 15 km/litro), válidas já para os modelos construídos a partir de 2012. A CARB há de convergir seus números para aqueles

²³⁷ The New York Times, “Case Dismissed: Califórnia Loses Lawsuit Against Automakers”, 18/09/2007, Disponível na página <http://wheels.blogs.nytimes.com/2007/09/18/case-dismissed-Califórnia-loses-lawsuit-against-automakers/?scp=1&sq=suit%20Califórnia%20automakers&st=cse>

da EPA²³⁸. Em janeiro de 2011, a CARB confirmou seu acordo com a EPA. A batalha da Califórnia com a indústria automotiva foi aparentemente encerrada.

Mais uma legislação inovadora no país foi aprovada na Califórnia no outono de 2006. A AB 32 “California Global Warming Solutions Act” obrigou a CARB a fixar meta para 2020 de se recuperar o nível registrado em 1990 na emissão de GEE. O método é conhecido por “*cap and trade*” – um sistema de créditos semelhante ao adotado pela União Europeia, porém condicionado a uma redução da emissão de GEE. É a sinalização para a indústria e o governo federal sobre como são claros e sofisticados os objetivos da política ambiental no estado. Um avanço legislador inquestionável contra o impasse de Washington e um intrincado conflito intrapartidário. Novo enfrentamento aberto, desta vez com o setor de combustíveis, porém fadado ao sucesso. Na regulamentação da “AB-32”, a CARB adotou, em janeiro de 2007, as normas de combustíveis de baixo carbono, as “*Low Carbon Fuel Standards (LCFS)*”, que estipulam a redução mínima de 10% de carbono dos combustíveis até 2020. O novo e revolucionário conjunto de regras encoraja o uso de combustíveis alternativos, não apenas no consumo dos automóveis, mas afetando diretamente os refinadores de combustíveis fósseis e não-fósseis, como o etanol. A matriz com redução de 10% dos GEE até 2020 é neutra em relação a todos os combustíveis, o que incentiva combustíveis de baixo carbono e a flexibilidade entre setores.²³⁹ O mérito do programa destacado pelo acadêmico e comissário Daniel Sperling, um dos autores do projeto, é que pela primeira vez a questão dos GEE não se limita aos gases em si, mas sim beneficia todo o seu ciclo de produção, pois envolve os efeitos indiretos no uso da terra e os sistemas de transportes das cidades, sob o compromisso político do desafio de se reduzir GEE e codificados numa lei (Vide APÊNDICE 1, entrevista n. 10).

²³⁸ Estima-se que haverá um custo adicional estimado em torno de US\$ 1.300,00 por veículo para os consumidores, quando a princípio alegavam cifras três vezes maiores.

²³⁹ Não existem quotas ou mandatos prévios (“*mandates*”) para um tipo ou outro de combustível, mas é possível a negociação de compra e venda em mercado de créditos.

CONCLUSÕES

Os fundamentos da proposta por um Estado Estratégico estão na adoção de uma agenda prospectiva que equilibre e adéque as prioridades do mercado à sociedade, que é a sua matriz. Ao pesar as possíveis consequências de longo prazo, essa pauta será conduzida sob uma governança que incorpora o sentido social de um compromisso da função pública, intencional e prático, como dita a governamentalidade foucaultiana. O Estado Estratégico representa coesão e neutralidade. De seus atores públicos esperam-se as melhores soluções, que garantam a soberania das pessoas, incluindo as futuras gerações. O Estado Estratégico há de desempenhar o duplo papel de autoridade promotora da justiça e de animador do conhecimento e do progresso.

Esta pesquisa levantou alguns aspectos teóricos sobre estratégia e Estado, uma vez que, em termos sociológicos são método e instituição, respectivamente. A interdisciplinaridade das abordagens do conceito de estratégia vem ao encontro do propósito do argumento principal do construto, que é acordar-se sobre uma coerência das ações públicas da realidade e com o contexto dos atores privados. Como métrica, a comparação de políticas públicas e os respectivos dados dos países selecionados apontaram diferenças tão diversificadas quanto as críticas e controvérsias que as palavras que compõe o título desta investigação - como arquitetura, Estado, estratégia, agenda, biocombustíveis e energias renováveis – possam vir a suscitar.

Inspirado pela história como ferramenta primeira e indispensável do cientista social, foi possível estudar o caminho percorrido pelo manifesto intervencionismo público no Brasil e nos EUA no campo das alternativas à energia fóssil, que permitiu aflorar vantagens competitivas dos maiores responsáveis pela oferta energética alternativa mundial. A propósito, Block (2011) detalhou as iniciativas do Estado no desenvolvimento científico e tecnológico dos EUA desde o pós-guerra, mesmo durante os árduos anos da administração Reagan. Por esses motivos, foi inevitável destacar, no capítulo sobre o Estado e sociedade, a grande exceção à atuação do poder público sobre o mercado verificada nos EUA que levou à crise do sistema financeiro de 2007/2009. A anomia proposital sobre o controle institucional do fluxo de capitais surpreendeu até as autoridades centrais da governança global, uníssonos em pleitear uma regulação internacional, um clamor já claramente

expresso perante os mesmos EUA e Reino Unido pelo Brasil, em novembro de 1999, argumento ao qual aderiram Alemanha e França, em janeiro de 2009. Nos EUA viu-se um Estado néscio em exercer sua autoridade de coerção, que poderia ter evitado custos brutais para o país e o planeta.

A lição sobre risco do abandono do intervencionismo nos EUA foi a “crise do subprime”, que elucida a identidade entre crédito e informação, binômio paradigmático da economia monetária. A lição brasileira foi a crise de oferta de etanol da safra 2010/2011. No Brasil, foram evidentes os resultados negativos da ausência do Estado depois da liberalização do mercado de biocombustíveis no início do milênio. Após uma primeira fase de expansão natural do setor pela contratação de dívida e introdução de novos investidores, seguiu-se rapidamente a transferência de propriedade do parque usineiro nacional entre famílias tradicionais para complexos empresariais competitivos e unicamente concentrados às necessidades de curto prazo. Todavia, o segmento permanece na órbita da Petrobrás, a principal empresa do país orientada pelas prioridades do governo federal e das reservas fósseis do Pré-Sal. No capítulo terceiro sobre a experiência brasileira, ao se rever os principais instrumentos legais que explicam a condição especial hoje no setor canavieiro no país, é claro que a intervenção é motor de competitividade. Recorde-se que apenas dois atos do IAA bastaram para disparar o Proálcool, às vésperas do ano novo de 1974.

Confessadamente influenciado pela forma multifacetada da análise weberiana, creio ter esta investigação contribuído ao revisitar “A Grande Transformação”, a obra maior da crítica de Karl Polanyi a aspectos obscurecidos pelo fundamentalismo de mercado e relegados à esfera da externalidade. O resgate do requinte de Bertrand de Jouvenel e sua futuridade foram associados às versões pouco exploradas de estratégia e governo de seus colegas franceses Bourdieu e Foucault, que orientam-se pelo seminal espírito rousseauiano do “Contrato Social”. Entre todos, faço uma breve menção ao pensamento simultaneamente brasileiro e norte-americano de Unger a partir de uma sutil referência de Block (1999, 4) sobre a categoria central da falsa necessidade que faz do mercado o objeto da agenda pública. Nesse sentido, filio-me à explicação da sociologia econômica, que oferece uma análise crítica à corrente clássica da economia, magistralmente divulgada em obras de Block, Evans, Biggart, Fligstein e Granovetter e outros que Smelser e Swedberg reuniram num manual exclusivo dessa escola crítica. Não obstante, reconheço as

contribuições dos enfoques de Porter, Mintzberg, Prahalad e Hamel, que desaceleram o viés utilitarista das escolhas racionais e realçam o espírito de cooperação angular na teoria dos jogos esquecido pela ênfase dada ao oportunismo.

Ao tratar de futuras gerações, os atores do Estado Estratégico conscientizam-se que acabarão por lidar com valores tentativamente estimados, possivelmente próximos de uma razoabilidade, mas sempre considerando a racionalidade limitada dos indivíduos – e a ela limitados. Assim, em termos coletivos nos limites da arena política da sociedade plural motiva-se o incentivo ao rearranjo dos espaços sociais desorganizados e a busca da estabilidade através da conformação de campos de ação estratégica. Ao repassar a história militar, viu-se recuperar outra motivação estratégica que é o conceito de “razão de Estado” que toca as fronteiras geopolíticas. Inversamente, as experiências da estratégia corporativa no universo microeconômico podem interagir com a melhor formatação do Estado Estratégico para conhecer seus equívocos e méritos, como aqueles observados por Prahalad e Hamel, a respeito da perda de liderança dos EUA para a Ásia, jamais cogitada pelos planejamentos estratégicos. “Não ter nada a perder” é sempre um alerta sobre o sentido prático da estratégia.

O consumo em massa e a manifesta mudança climática – nas vertentes do aquecimento ou do resfriamento globais e, ainda, do escurecimento do sol - remetem inevitavelmente ao discurso malthusiano a respeito do caos ou da tragédia dos comuns. Desta feita, além da aceleração, a diferença é que a contabilização dos riscos é mensurável com maior precisão. As sociedades foram bem sucedidas ou caíram em declínio ao lidar com transformações tecnológicas ou novas condições ambientais e culturais. Na história brasileira, por exemplo, os ciclos do extrativismo e da agropecuária deixaram marcas de esplendor e decadência, com instituições substituídas por novos arranjos. Assim, quando hesitamos quanto ao conceito de sustentabilidade, escolhemos entender que é um problema global e não local, ilusoriamente distancia-nos dos perigos imediatos. Ao defender um Estado Estratégico, cabe perguntar: há organizado entre nós quem pense à frente sobre isso?

A resposta não consta da agenda pública no Brasil, entendida como o mostruário de ações em curso por parte do Estado. De acordo com a ciência política, as agendas apresentam soluções para os problemas, recolhem prioridades em relevo e tarefas a serem

cumpridas. No caso brasileiro, há que avaliar o risco de escolher entre uma agenda institucional que acomode todas as partes ou decidir-se por uma agenda sistêmica – uma nítida preferência nos EUA - que processará resultados concretos, ainda que agrade apenas alguns. A nenhuma delas escapará a vigilância e o controle da transparência, responsabilização e confiabilidade. Especificamente, os governos no Brasil e EUA, ao partirem simultaneamente no sentido do crescimento do setor de biocombustíveis, chegaram a situações transitórias: enquanto os norte-americanos pugnam por alternativas renováveis com muito investimento científico; os brasileiros, aguardam-se regras e mais investimentos em meio a um berço esplêndido. Onde há governança prospectiva?

Recordo que o objetivo desta investigação foi identificar, através das respectivas agendas e políticas públicas, as intenções escondidas e explícitas entre os atores públicos, que operam com um tema vocacionalmente estratégico, a energia alternativa aos fósseis. Enquanto no Brasil prevalece o modelo de “política setorial” através da “gestão da crise”, nos EUA existe uma “política de Estado” movida por uma “governança societal prospectiva”. Portanto, conclui-se pela evidência que uma arquitetura de Estado Estratégico objetivamente projetada e aplicada nos EUA, através da regulação e do desenvolvimento tecnológico, que satisfaz o aspecto importante do construto, que é a substância prospectiva da governança. O primeiro aspecto dessa arquitetura está nas estruturas interministeriais da EPA, DOE e USDA, que articularam arranjos institucionais complementares, soluções de participação múltipla, com a repartição de risco e de aprendizado. O Estado organizou sistemas de redes entre atores privados e públicos de diferentes grandezas e origens para serem recompensados em valores materiais e pós-materiais numa produção coletiva. Block (2011) traçou com exatidão os laços institucionais resistentes que levaram à construção de um “Estado da Inovação”, o criptoestado desenvolvimentista norte-americano, baseado em três princípios: a descentralização coordenada, as parcerias público-privadas estratégicas no campo energético e o compartilhamento em redes de conhecimento. À simplicidade da lógica somem-se, ainda, a oferta de todos os recursos humanos e financeiros possíveis para consecução do maior objetivo norte-americano, no velho estilo do “custe o que custar” – a liderança mundial em termos tecnológico e empresarial dos EUA.

Em contrapartida, a experiência do poliedro de problemas brasileiros anotados mostram-se em três situações opostas às dos EUA. Primeiramente, existe no Brasil uma

forte centralização da esfera federal – Executivo e Legislativo, de produção pouco fértil, senão estéril, descoordenada e retardada em relação ao mercado e à ciência, com ônus para a sociedade e seu futuro. A segunda situação é uma combinação de incomunicabilidade e dispersão interna entre as iniciativas nos setores privado e público, cuja integração necessita ser agilizada, mediante a organização de responsáveis por esforços e recursos, numa consolidação de um plano nacional de investigação setorial por um prazo determinado. A terceira situação é positivamente apoiada numa capacidade de resiliência do setor energético do país, que desenhou uma curva de aprendizado energético única, que vai desde a pesquisa genética da cana-de-açúcar até a exploração de petróleo em águas profundas. Contudo, a ausência de uma estratégia ameaça até a melhor característica do Brasil - a sua versatilidade.

Um passo importante para conhecer outra realidade seria adotar-se apenas uma regra simples: estabelecer um mandato até 2022, que acene o horizonte esperado de consumo de etanol e biodiesel no país. Ao sinalizar estabilidade e incentivo, por toda uma década, para a ciência e mercado do complexo sucroenergético, tal medida não irá desviar o volumoso e arriscado fluxo de investimento do Pré-sal. A garantia ambiental será a maior oportunidade para benefício da sociedade. Complementarmente, o setor irá necessitar de um pacto federativo sobre o regime regulatório seguro e equitativo, assegurando o acesso da população ao biocombustível em condições tributárias mais favoráveis ao seu consumo. Em conjunto, os atores públicos e privados devem comprometer-se com o avanço científico do setor, se quiserem manter a independência tecnológica que o etanol gerou ao país até aqui. A correção dessas falhas devem reequilibrar os danos do paradoxo da escassez que se criou.

Por fim, cabe o registro que durante a pesquisa alguns entrevistados no Brasil e nos EUA mostraram-se invariavelmente intrigados e mesmo desconfortáveis quando perguntados sobre a existência de estratégia nos seus respectivos países. Indistintamente, a maioria cética preferiu associar o conceito a um fenômeno privado, próprio da vida corporativa e militar. Alguns alegaram que estender-se à vida pública a ideia de estratégia, mesmo em se tratando de um tema como política para energias renováveis que envolve bens públicos e comuns, era associar-se a um passado avesso ao espírito democrático. Entre os mais idosos dos depoentes, o exemplo que tinham em mente era o caminho que a Coreia

do Sul escolheu seguir nos anos 1970, guiadas pelo general Park. Certamente, o modelo “*chaebol*” nacionalista familiar-militar imposto desde então gerou rápidos avanços para assegurar ao “tigre asiático” destaque internacional em várias áreas da atividade humana. Mas, esse tipo não é necessariamente igual à estratégia escolhida por outros países da região e os nórdicos, onde é marcada uma lógica coletiva e comunitária, usando o conceito de Castells (1999, 199).

Encerro a dizer que, mais do que os efeitos de crescimento da renda agrícola e aumento de postos de trabalho, referendados pelo respectivo apoio eleitoral, da autosuficiência energética a qual justifica investimentos de coalizão da indústria com a defesa nacional – a essência do projeto norte-americano em energias renováveis aqui relatado -, a associação da prática de estratégia ao Estado significa produzir uma ferramenta essencialmente democrática, que visa o bem estar de gerações presentes e futuras. Essa proposta é particularmente vital no caso da sociedade brasileira, cuja trajetória procura incessantemente alcançar um equilíbrio entre a realidade de seu rico território adquirido e a convivência equânime imaginada de seus cidadãos. Esse o argumento maior que inspirou esta investigação sobre a governança societal prospectiva e o Estado Estratégico.

APÊNDICE 1: ENTREVISTAS

Introdução

Entendo que a contribuição de depoimentos sobre experiências pessoais dos atores públicos e privados, que em algum momento participaram diretamente do processo desta investigação garantem fidelidade e enriquecem o propósito de uma pesquisa qualitativa que pretende identificar conceitos de Estado e estratégia à luz do caso estudado. Os entrevistados foram selecionados por suas respectivas reputações e reconhecida interferência pública nos desígnios da história recente da gestão pública brasileira. Assim, para preservar a privacidade e o desempenho de suas atuais funções, no Brasil e nos EUA, nem todos os entrevistados estão listados ou são citados, ainda que o conteúdo de seus depoimentos com certeza orientaram e em algum momento estão registrados no texto desta investigação. Como se pode ver são entrevistas semiestruturadas, que não seguiram amostras de população, tampouco questionários, revestidas de autenticidade e uma oportunidade histórica, com personagens de idades variadas, as quais julgo importante reproduzi-las na íntegra, quando gravadas, ou editadas, quando anotadas, com o fito de associar a oralidade ao tema da investigação.

Quanto aos depoimentos obtidos nos EUA, além de regulares entrevistas periódicas com o sociólogo Fred Block, professor hospedeiro durante meu estágio na Universidade da Califórnia, Davis, que generosamente esclareceu questões disciplinares, da história e da organização pública norte-americana, o conteúdo dos pensamentos de uma dezena de depoentes foram apurados mediante participação presencial em seminários organizados através do Instituto de Assuntos Governamentais, onde estive lotado, do Instituto de Estudos de Transportes, do Programa de Biotecnologia, do Centro de Eficiência Energética, do Departamento de Economia Agrícola e, além de eventos o “Global Governor’s Global Climate Summit 3”, e o “Chancellor’s Colloquium”, no âmbito da UCD, em 2011. Conta ainda com a entrevista concedida pelo sociólogo norte-americano Peter Evans, da Universidade da Califórnia, Berkeley, originalmente por iniciativa do entrevistado realizada em português, língua que domina amplamente.

1 – Transcrição de entrevista com Eliezer Batista da Silva, ex-ministro de Minas e Energia (1962/1963) e ministro de Assuntos Estratégicos (1992), ex-presidente da CVRD (1979/1986), Local: Rio de Janeiro, 19/08/2010

Temos estratégia no Brasil? O Estado é estratégico no Brasil? Pouca gente entende a origem da palavra estratégia, em grego, “*strátēgos*”, que quer dizer “general”. Aquelas cidades-estado gregas, naquela época de guerras de conquista, questões como defesa e ataque eram os generais que conduziam o orçamento de recursos para essa função. Também a ela está associada a palavra “*pólemos*”, polêmica, era a estratégia da guerra, tudo comandado por generais, disciplinados e sabiam fazer orçamentos, quanto vai precisar para gastar. Isso não era uma coisa de político naquela época. Em Atenas, uma população de 400 mil pessoas, 150 mil eram cidadãos, os demais escravos. Os militares tinham os números todos, pois precisavam saber quantos armamentos necessitariam. Com tudo isso vem a palavra “*polítikos*”. As duas palavras eram característica da administração das cidades-estado. Então, tinham sentido já econômico, tinham noção dos números, que nós não temos aqui. Depois veio a noção de economia com “*oikonomos*”, o que administra a casa, mas pode ser pátria, o local, também. Isso quer dizer o seguinte: o que é estratégico, tem que ser econômico e vice-versa. Então, essa é a origem palavra “estratégia”, que é muito importante – e o grego é uma língua de conceitos, não é uma língua de vocábulos.

O Brasil não tem estratégia nenhuma, ninguém sabe o que é isso, como logística. Logística, que em grego quer dizer aquele que sabe calcular racionalmente. Portanto, é a noção de custo. Logística era usada no exército francês da I Grande Guerra, onde se chamava “intendência”. Levavam-se armamentos, tropas novas e traziam cadáveres, etc. Isso foi evoluindo até tomar o sentido de hoje de “logística”. Por exemplo, o conceito da Vale do Rio Doce. Foi tudo puramente logístico. Depois, o Michael Porter, de Harvard, pegou aquilo e ampliou o sentido para o “*supply chain*”. O projeto de Tubarão foi feito pensado nisso, quer dizer, pensamento sistêmico holístico – “*holos*” em grego é encarar a parte pelo todo e não o inverso. Isso em física quântica tem uma importância enorme, esses estudos atômicos, de partículas têm uma importância enorme porque não obedecem às leis da física newtoniana. São coisas completamente diferentes. Então, o conceito de “logística” não é tão simples, as pessoas pensam que é transporte. Em 1996, desenvolvemos este texto “Infrastructure for Sustainable development and Integration of South America”, feito para o

governo FHC que encomendou este trabalho. Primeiro dividimos o Brasil em regiões econômicas, porque é uma república federativa, que tem um custo elevado por ter essa origem. A Vale do Rio Doce não foi concebida como companhia de mineração, mas como de logística. Nós dividimos em termos de capital humano e logístico. “*Door to door*” e “*integrated logistics*” e Vale foi criada assim. O projeto Carajás começou assim e hoje tem muita coisa para ser consertada.

Hoje se confunde crescimento com desenvolvimento, não tem nada uma coisa a ver com a outra. A sustentabilidade está envolvida no conceito de desenvolvimento, porque o crescimento pode ser visto negativo. Se se encher de gente atrasada, analfabeta e pobre está crescendo como rabo de cavalo, para baixo e para trás. Por isso, a correção do desenvolvimento sustentável, que no Brasil não levou em conta os impactos social e ambiental em torno dos grandes projetos. Carajás é um exemplo. Petrobrás em Macaé é outro. Não se levou em conta o impacto ambiental sobre o entorno. Hoje o grande problema para corrigir isso é a questão da unidade chamada “território”, que na França preferiam as bacias hidrográficas. Ao se projetar algo grande tem que projetar o impacto ambiental do entorno, que não é só o território físico – é preciso anexar a questão cultural, tudo isso junto num mapa. Carajás, por exemplo, nós fizemos uma cidade de US\$ 400 milhões e uma floresta de um milhão de hectares, muito além das necessidades do projeto, feito mais ou menos intuitivamente naquela ocasião. O entorno do projeto ficou por conta dos governos do Pará e federal. O projeto, embora muito econômico, incluía uma cidadezinha modelo, de 5.000 habitantes, como todos os requisitos básicos de saneamento, educação, etc., chamada Paraopeba. Como no governo ninguém fez nada, todos os desempregados do Projeto Carajás e mais a miséria do estado se acumulou nessa cidade e no entorno todo, que depois o desastre foi maior com o gado na Amazônia. Ali virou hoje uma cidade de 120 mil habitantes numa miséria, uma favela total, com crime organizado, prostituição, etc. Então, hoje, na Europa, o desenvolvimento sustentável é chamado de “gestão integrada do território”, que abrange não só o seu projeto mais a área abrangida pela influência do projeto ambiental e social. O grande fabricante de favelas no Brasil é isso aí: ninguém se preocupa com o entorno. Então, é difícil criar emprego, mas emprego harmônico – não é gerar favela do outro lado.

Como vê a burocracia brasileira e a estratégia? Não tem nenhuma estratégia. É preciso voltar no tempo. Os impérios espanhol e português eram mercantilistas e, como dizia o Weber, patrimonialistas. A Rússia também é muito patrimonialista, tem sempre o governo na frente. Quem é Colbert? Colbert é um patrimonialista, o Estado metendo o bico em tudo. Então, se criou o burocrata, que é uma figura incrível. A sua melhor definição é a do sujeito que, ao se lhe apresentar uma solução, ele apresenta cinco problemas. Aqui o sujeito tem o prazer de impedir o outro de fazer alguma coisa, sem analisar nada não, vai logo na arrogância sustentada – Roberto Campos chamava isso de “*arrog-nância*”, que a ignorância com arrogância.

Como explicar um país que tem uma Vale, uma Embrapa, pesquisa e desenvolvimento que levou a maior agricultura tropical, construiu uma capital e em cinquenta anos é a 3ª. Maior cidade do país? Como e em que momento foi feito tudo isso? O Brasil funciona muito mais como aquelas corporações da idade média. São grupos que se defendem – em inglês, se diz “*turf*” – por exemplo, os antropólogos vivem do índio, não estão defendendo o índio, mas o emprego deles. E, assim, por diante. Quase tudo é assim, os juízes, entidades e é interesse corporativo. A “Grand Place” de Bruxelas está lá para provar: é o mercantilismo patrimonialista. Essa mentalidade patrimonialista predomina e a explicação do Brasil. Não existe conectividade entre os grupos. Cada um defende seu “*turf*” sem pensar no holístico. O Estado não tem estrategista. Eu não conheço nenhum homem público. Aparecem indivíduos separadamente que se isolam do contexto, educados fora, que por si só fazem um esforço, Barão de Mauá foi um. Originários da burocracia iberoamericana, não é só aqui não, é na América Latina toda.

Fred Block é um sociólogo norte-americano que investiga ao Estado desenvolvimentista nos EUA e sua participação no desenvolvimento tecnológico. Mas, isso é o “criptoestado”, não é o Estado político ditado pela política. Conhece a definição do político populista? É o sujeito que só sabe que pensa depois de ter lido o que disse, de preferência, no jornal do dia seguinte. Acha que o sujeito vai pensar a longo prazo? Não consegue! Mercantilismo é isso. Veneza é um bom exemplo. O Doge para ser eleito tinha que ser “*exciting free*”, casava velho. Na sociedade daquele tempo, 60 anos era muita idade. Eles eram tão sábios – sábios no sentido de serem práticos – mercantilista é só ganhar dinheiro, especular com interesse, domínio do comércio mediterrâneo – que a lei

permitia à mulher do Doge ter amantes – o “*cavaliere servente*” ou “*cicisbeo*”. Assim, se acomodavam como comerciantes, mercantilistas, com escravos de toda a Rússia, de Bizâncio. Não havia iniciativa e assim se colonizou a América– mesmo no início dos EUA. Não havia como ensinar iniciativa. Ninguém foi educado assim. Educação vem na frente de tudo. Eu conheci a Coreia em 1952, época que era um monte de ruínas, depois daquela guerra terrível. Mas, se viam as escolas refeitas. A revolução na educação na Coreia colocou as pessoas estudando matemática, informática, já naquela época. A Alemanha não absorveu informática até hoje. Sobrou o que, a SAP. Nixdorf acabou vendida para a Acer de Taiwan. O celular da Siemens também.

Temos uma nova geração no Brasil... Mas, está surgindo muita gente em certos círculos com formação no exterior, que tenta sair do corporativismo, num mercado em crescimento – mas contra o poder instituído que é absolutamente patrimonialista e que não tem iniciativa de nada. Em italiano tem uma expressão que caracteriza muito bem o político daqui. É a “*caprinologia*” que é “*la scienza del movimento intenso e ugualmente inutile*”. Um bode pula daqui para lá e não realiza nada! Em alemão se diz “*ausser spesen, nichts gewesen*” – “fora as despesas, não aconteceu nada”. É muito comum isso aqui. A constituição de 1988 é um dicionário de “*wishful thinkings*”, que é a definição do político populista. Não tem dever, só tem direitos, uma contabilidade de mão única. Isso revela o espírito patrimonialista perigoso, porque se quer o poder pelo poder. Então, o diálogo aqui que vence, como está acontecendo, é do ignorante para o mais ignorante. Ele acredita no que o outro está dizendo porque não tem armas nem para entender e, em cima disso, é comprado até certo ponto. Porque esse assistencialismo, onde o sujeito não é educado para ter um emprego depois – porque já houve frentes de trabalho... Nada disso, a luta é pelo voto e pelo poder e continuar patrimonialista. Esse é o grande problema da Rússia. Outro assunto: as diferenciações entre pessoas numa sociedade do gênero “*melting pot*”, podem ser positivas com o tempo de, como nos EUA, que se beneficiou pelo fato de escolherem o melhor sempre. A definição de “*élite*”, em francês, é “*ce qu’il y a de meilleur dans la boutique*” [N.A. origem etimológica, “*à votre eslite*” – à vossa escolha]. Dentro dessas cem pessoas eu tiro os melhores que são capazes de resolver aquele objetivo, não tem nada com a – a palavra foi ideologizada – “bom, você é socialmente mais rico...”. Mas, a origem

da palavra é essa. Os EUA aplicavam isso: é o que há de melhor, então é elite. Só escolhia elite nesse sentido. Até hoje os imigrantes lá são escolhidos.

Há uma receita para ser estratégico? O indivíduo que gosta de mapas, como você, já é um primeiro passo. O indivíduo observador começa a perceber a importância dos movimentos, todo mundo se desloca hoje. Aonde é que se vai? O caso da Vale do Rio Doce: nós tínhamos aquela colossal mina de ferro, mas o que adiantava? O mercado estava lá no hemisfério norte... enquanto eu não vencer essa distância física, essa distância econômica, eu não vou chegar lá no mercado. Então, minha vida depende daquela equação: tornar uma distância física em distância econômica. Isso, o sujeito que gosta de números, de observar... Olha, tem um negócio muito importante que é “*inquisitiveness*” [N.A. Segundo o Webster Merriam, “condição dada ao exame ou investigação”]. Ela é que puxa a parte criativa do cérebro – o lado direito. Começa por aí. A pessoa que vive isolada e presa a certos preconceitos, que não consegue abrir o horizonte dele... Eu já tive preconceito, eu sou uma raça misturada: tem ibero, tem visigodo, tem celta.. Isso ajuda em vez de ser ruim. Minha mulher era alemã. Essa mistura é saudável. Cada um tem um retorno, uma direção. Isso é importante. Agora, o nosso modo de viver, o nosso comportamento social, o brasileiro não tem “*hobby*”. Futeboliza-se tudo. Veja o caso do Pré-sal. Nós não temos dinheiro nem tecnologia para desenvolver aquilo. Se tivéssemos “*know how*”! Estamos importando soldados! Qual é a primeira coisa que o estrategista procura? Competência. Segundo, recursos. Como vou financiar ou fazer? Olha o general grego...é a minha sobrevivência! Tenho que estar preparado para o que se vai enfrentar.

Quanto aos biocombustíveis? Tudo é fragmentado no Brasil. O futuro do etanol ainda tem problemas técnicos. Por exemplo, a Dedini tem a hidrólise ácida, mas o futuro é hidrólise enzimática, a produção de enzima, que é proteína. Então, é ciência. Como a enzima é muito cara, porque a produtividade usando hidrólise enzimática é o dobro da ácida. Os EUA está fazendo com o milho temporariamente, porque eles querem na verdade testar para produzir enzimas baratas e já estão conseguindo. Então, se se aplicar a hidrólise enzimática na cana-de-açúcar, é um sucesso. Mas, aí entra num problema grave: estão fazendo energia elétrica do bagaço. Claro, quando se utilizar a hidrólise enzimática, vai produzir menos bagaço e mais etanol líquido. Gerar eletricidade com o bagaço é energia local. Tem que dar na “*grip*” [N.A. tacada, lance do jogo de golfe] para vender sua energia,

precisa de linha de transmissão. O que interessa é o biocombustível - é tudo logística-, para veículos. Não é estático, é para distribuir. Tem muito mais valor o produto separado dessa maneira. Isso eles não entendem direito, ficam brigando uns contra os outros. O que caracterizou o sucesso da Vale do Rio Doce é que se conseguiu fazer uma coisa só, um sistema integrado ponta a ponta.

Alguma crítica à Petrobrás na questão do biocombustível? A tendência da Petrobrás é monopolizar tudo. A Vale do Rio Doce também tem esse defeito. Também é patrimonialista. Tudo é poder. Prosperidade vem da sua capacidade de produzir cada vez melhor e criar padrão de vida cada vez melhor para todo mundo. Não é só para mim, pois nem segurança se tem nesse caso. Faltam líderes no mundo hoje. O Obama é o tipo de “*belle parole*”...

Quem está muito forte no mundo hoje é a China, não? Coréia, o país mais adiantado do mundo. A China mama na Coréia e em Taiwan. Cento e vinte mil Ph. D.s das melhores universidades foram para a China. Os europeus ainda pensam que são o centro do mundo. Os norte-americanos ainda têm uma grande fortaleza: são as universidades. Há tudo numa universidade norte-americana, menos político que saiba utilizar aquilo lá. O que salva os EUA são as universidades. E a colaboração universidade-empresa, que na Europa, em alguns lugares como a Finlândia, é muito importante. Universidade aqui está se tornando um negócio político, não há o que fazer. Recebe dinheiro, mas sem objetivo nenhum. “Você leu o meu *paper*?” Eu quero fazer alguma coisa. “Onde é que o seu *paper* vai me levar?” Falta fazer 25 mil coisas do outro lado, enquanto o sujeito fica realizado com seu *paper*. Uma palavra final sobre etanol. O fim da linha do etanol o norte-americano já achou. É o etanol celulósico, porque se usam gramíneas desde o capim até a floresta. A árvore é celulose, hemicelulose e lignina. Tudo isso é utilizado. A conífera tem muita lignina, que hoje é energia. Então, esse dá para produzir em massa e, ao mesmo tempo, é o primeiro item que pode ser feito por qualquer um que combata os GEE – que permite a primeira solução aos problemas da água, que é um grande problema da humanidade. Com isso, matam-se três pássaros com um só tiro. O Brasil é o melhor país do mundo para atacar os problemas ambientais. A Embrapa é uma respeitável instituição, mas não age por “*sponte sua*” [N.A. do latim, “iniciativa própria”]

2 – Transcrição de entrevista com o economista Prof. Antonio Delfim Netto, 82 anos, ex-ministro das pastas da Fazenda, Planejamento e Agricultura, alternadamente, entre 1967 e 1985. Local: S. Paulo, 31 de agosto de 2010

Sobre a situação atual nos EUA: Eu acho que os EUA têm como objetivo no mundo se libertar da dependência energética que ele encontrou e foi construída ao longo desse tempo e que exigiu, na verdade, a participação dos EUA no mundo. As forças armadas norte-americanas fora dos EUA hoje, só elas consomem 300 mil barris de petróleo por dia. Quer dizer, não tem nada a ver com o país, está lá fora. Obviamente, o petróleo é o maior peso na balança comercial dos EUA. Então, eu não tenho dúvida de que eles têm de resolver, e vão resolver na minha opinião, os dois problemas: um que é o déficit muito grande, permanente na conta corrente, que no fundo leva a um endividamento crescente do país, e o outro é a independência energética que é um problema de poder. Como potência, os EUA têm autonomia alimentar – nenhuma outra potência tem, a China não tem, a Rússia não tem -, e têm autonomia militar – que nenhum outro tem. Então, o que ele tem que recuperar é a autonomia energética. Os EUA estão com duas visões, uma que eu acho que é uma visão – bioenergia, e, enquanto ele vai produzindo isso, na verdade está caminhando para exploração daquelas areias betuminosas – os EUA vão ter autonomia de oferta de gás – já tem, amanhã ou depois. Há um conjunto de operações todas na direção de resolver o problema fundamental que é a dependência energética, que, como subproduto, resolve um problema econômico que é o equilíbrio em contas correntes. Não se pode ter dúvidas sobre os EUA. Essa ideia de que os EUA está morrendo é uma idiotice imensa. Os EUA é o único lugar onde tem inovação e crédito. Obama pôs na secretaria de energia o [Steven] Chu, que ganhou o prêmio Nobel, um físico que está cuidando desse assunto.

O senhor disse que ele deveria vir ao Brasil? Seria muito útil ele vir ao Brasil, porque nós estamos no estado da arte na primeira geração do etanol. Mais do que isso, nós desenvolvemos uma tecnologia de carro flex que pode usar esse combustível. Quer dizer, nós fomos o primeiro país a desenvolver um substituto do petróleo para transporte. Usar petróleo no transporte, na verdade, é um desperdício, porque o petróleo não só é finito, como esse é o uso menos nobre. O uso mais nobre é na indústria petroquímica. Os EUA está indo para a segunda geração que é o celulósico, e já tem uma porção de coisas lá na

frente, que é a terceira geração com algas e não sei o que mais, quer dizer, é usar na verdade, não é mais biocombustível, é biologia, é bio-bioconcílio, é fazer os bichinhos trabalhar para você. Então, esse negócio vai acontecer, pode demorar 5 anos, 10 anos, 20 anos, pode estar acontecendo hoje e a gente ainda não viu. Eu acho que é seguro. Porque essa é a economia do século XXI? Quando as pessoas dizem que os EUA está fazendo besteira, está usando alimento...aquilo é um regra de passagem, pois resolve também um problema da agricultura norte-americana, que é protegida, mas eles estão indo para métodos muito mais eficientes de produzir energia, que, na minha opinião, combinada com essa oferta de gás internamente vai reduzir dramaticamente a dependência externa de energia. Ou seja, o programa do Obama vai acabar sendo realizado. O Obama tem tido uma falta de sorte louca, porque ele não conseguiu, na verdade,...O que foi a crise? A crise foi uma quebra de confiança. O circuito econômico interrompeu, porque como houve um Lehman Brothers, um banco não emprestava para o outro, o banco não emprestava para o cliente, o cliente com medo de quebrar não investe, não aumenta emprego, o trabalhador com medo de perder o emprego não compra, então quebrou o circuito econômico. O Obama não conseguiu devolver a confiança para os EUA para restabelecer a situação. Basta ver os seguinte, hoje, as empresas não financeiras têm em caixa US\$ 3 trilhões. Só investe em substituição de equipamento para aumentar a produtividade, não para dar emprego. Ele não conseguiu dar aquilo que o Lula foi capaz de dar no Brasil. O Lula tomou um risco quando tudo estava parecendo que ia quebrar, ele foi para a televisão e disse: “ó, presta atenção, rapaz: se você deixar de consumir...” (interrupção).

Então, essa busca da autonomia energética norte-americana vai dominar a economia do século XXI. É onde vai ter emprego, onde vai ter avanço tecnológico. De forma, que acho que os EUA vai recuperar o seu ritmo de crescimento. Os EUA sempre tiveram um Estado atrás dele. Os EUA nasceram como Alexander Hamilton. Não tem nada mais fantástico, ainda hoje, do que “O Relatório sobre as Manufaturas”, que era contra o Adam Smith e correto. Não existe nenhum desenvolvimento econômico no mundo sem o Estado constitucionalmente forte. Isso que o Brasil conseguiu agora. A constituição de 1988, com todos os seus equívocos, bondades, violações da contabilidade nacional, ela tem em si uma coisa importante que é produzir uma sociedade republicana, mais justa e criando instituições muito mais sólidas. O Brasil hoje é o único país emergente que um Supremo

(Tribunal de Justiça) que é na verdade o garante da liberdade individual. É o Supremo que não obedece nem ao Executivo nem ao clamor das ruas. É um Supremo que tenta fazer justiça e não vingança. Em suma, o Brasil teve um avanço muito grande, muito grande, e é um processo. O Lula exagera, diz que fui eu, isso já nasceu na Constituição. O Collor teve um papel importante naquela abertura maluca. Ele destruiu algumas estruturas que, eu digo, nunca teriam sido destruídas em condições normais. Depois veio o FHC, o Plano Real foi um sucesso muito interessante, muito grande, veio a Lei de Responsabilidade Fiscal. O Brasil hoje é uma área monetária ótima, coisa que os EUA não podem ser porque não têm uma lei de responsabilidade fiscal. Os EUA são uma federação legítima. O Brasil é um misto. Não se pensa nos EUA a União estabelecer limites para a dívida dos estados. Aqui se conseguiu elidir, essa coisa meio mista. O Proer Nosso tornou rígido o sistema financeiro. Nós nunca deixamos banco estrangeiro ser empresa estrangeira. Tem que ser banco nacional com capital estrangeiro. Não tem esse negócio de filial, de mandar recursos como quiser, como aconteceu nos EUA e Inglaterra. Aqui eu acho o seguinte, pelas dificuldades, foram sendo criadas coisas que no final foram se revelando virtuosas.

Então, existe ou não uma estratégia de longo prazo no Brasil? Isso existiu no regime autoritário. Por definição, o regime autoritário tinha por objetivo, digamos, o desenvolvimento nacional equilibrado, geograficamente equilibrado. Seguramente, eles pensavam o Brasil vinte anos na frente. Isso obriga a ter uma certa estratégia. Agora, não era uma coisa que pudesse estar formalizada, mas era um pensamento que praticamente durante vinte anos dominou o Executivo. Desde o início, basta dizer o seguinte, qual era o maior problema do Brasil em 1964? Café era câmbio. Café era 70% da receita cambial, e aquele problema que o café tem uma demanda externa inelástica, uma oferta que demora 4 anos para acontecer, que tinha dentro dele um ciclo, que destruía as coisas... Então, foi programado: nós vamos reduzir a importância do café nas exportações brasileiras. Assim, passou de 70% para 8%, não reduzindo o café, estimulando as outras exportações, começa com o “crawling peg” (N.A. regime de indexação com mini-desvalorizações cambiais), praticamente negando o que vinha adiante, que era a teoria da CEPAL que dizia não adiantar mexer no câmbio, pois as relações de troca iriam se deteriorar e não ia dar certo. Houve, sim, um pensamento – eu acho que chamar de “estratégia” é um pouco presunçoso – , mas existia um pensamento que foi nessa linha, no fundo bem sucedida, de reduzir, ou

melhor, diversificar a pauta exportadora para torná-la menos sensível às flutuações de alguns produtos e, digamos, sofisticar o sistema produtivo industrial. Tanto é verdade que quando chegou 1974, mais, 1980, ainda até bem pouco tempo, a estrutura industrial brasileira era muito mais sofisticada do que a que correspondia a um país com US\$ 10 mil de renda per capita, em termos de PPP. Então, isso foi produto de um pensamento. Talvez seja um pouco pretensioso dizer que havia uma “ESTRATÉGIA”... Mas, havia um pensamento dirigido para o desenvolvimento, era menos a distribuição, digamos, pessoal e mais a distribuição regional, isso para manter o Brasil unido, desenvolver o Brasil de forma mais harmônica. Pode-se ver isso claramente no regime autoritário é que ninguém tinha proeminência nas instituições. Nenhum estado. O Ministro da Fazenda era de S. Paulo, mas os diretores do Banco Central têm que ser um do nordeste, outro do sul. O Banco do Brasil, o presidente era do Rio Grande do Sul, mas os diretores têm que ser distribuídos. Então, é presunçoso chamar de estratégia, mas havia um pensamento que era preciso um desenvolvimento mais harmônico do ponto de vista regional.

Se isso não é estratégia, o que entende por tal? Estratégia... é quando eu em 1970 conversei com o general Park [Chung-Hee, presidente da Coreia do Sul, de 1961 a 1979], que estava construindo a Coreia, que me disse: “eu vou fazer seis vetores, seis indústrias, vou desenvolvê-las, vou entregar para grupos nacionais, porque acho que é muito modesto o que vocês estão fazendo no Brasil”. Isso é estratégia. Depois, você vê que deu certo mesmo. Aqui não, aqui era uma coisa muito modesta. Fizemos um grande programa de exportação do setor automobilístico, o BEFIEX [**Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação**]. Um sistema que organizado para usar todos os instrumentos do governo (Finex, Finame, etc.), eram muito mais harmônicos. Havia uma forma de centralizar, era um pensamento mais centralizado. Tinha, na verdade, uma linha de pensamento, uma ideia para onde se queria ir. Isso tudo morreu em 1984 [**fim do regime militar, eleição de Tancredo Neves**]. Acho que há um grande erro nessas análises que é achar que foi o projeto anterior que induziu à crise. Não, a crise foi mundial, quebrou a URSS, os satélites da URSS... Na verdade, para infelicidade do Brasil, foi termos dependido da importação de petróleo. Importávamos 80% do que consumíamos, durante vinte anos. Quando houve outro aumento do preço do petróleo foi impossível continuar financiando o déficit de contas correntes. As finanças públicas se desintegraram.

Não era o modelo que estava errado, nem que ele tinha se esgotado, como se costuma dizer [referência a Bresser Pereira], mesmo porque, substituição de importação nunca foi modelo. Substituição de importação era legítima defesa. Acelerava-se a substituição de importação quando não tinha como se financiar as importações. Um dos grandes erros – é que o pessoal não estuda História, não adianta – é esquecer que tudo isso foi feito reduzindo tarifa e com uma taxa de câmbio razoavelmente estável e competitiva, que foi o “crawling peg” que começou em 1967.

Existe claramente uma estratégia nos EUA? Uma coisa é certa: não existe nenhum desenvolvimento historicamente registrado que não tenha tido atrás de si um Estado indutor forte. Cada vez que o Estado se meteu a produtor deu com os burros n’água. Cada vez que se elimina o mercado dá tudo errado. Cada vez que se põe o Estado na frente comandando dá tudo errado. É preciso colocar o Estado com instituições sólidas sabendo o seguinte: o mundo funciona com incentivos. É preciso ter um mercado que funcione, de leis que garantam a propriedade privada, que garantam a possibilidade do sujeito que tem iniciativa apropriar-se dos benefícios dessa iniciativa e mais nada, que estimule, que produza bens públicos de boa qualidade (saúde, educação, estabilidade monetária) e, no resto, é deixar o mercado cuidar. Agora, não acreditar na ideia do Papai Noel em que o mercado é auto-regulável, que o mercado é uma coisa perfeita. Deus foi muito duro com os economistas, como ele foi muito mole com os físicos. Os físicos têm um mundo relativamente estável. Os economistas têm um mundo absolutamente instável e, na economia, o átomo – que é o agente - pensa! Um átomo de hidrogênio não pensa. Se junta com o átomo de oxigênio, uma partícula elétrica, vira uma particularidade. Na economia não: você liga dois sujeitos com um terceiro dá uma coisa que não se sabe o que é, e ele muda, está aprendendo...Nosso conhecimento é muito menos científico, nesse sentido. É preciso muito mais humildade, precisa pesquisa e com a seguinte convicção: não pertencemos a um mundo que se reproduz completamente. A cada reprodução ele é novo. É como se na física a força da gravidade fosse mudando, todo ano mudava um pouco, 9.2, 9.87, 9.125. Ou seja, na economia, a força da gravidade está mudando o tempo todo. Por isso é um conhecimento menos certo do que a ciência. Acho que foi uma coisa terrível no Brasil: se deu à economia um caráter científico que ela não tem. A partir de um modelo, que é uma idealização da realidade, o modelo de equilíbrio geral, fica-se analisando uma

realidade concreta. Então, vêm essas besteiras: basta por os preços no lugar certo que tudo dá certo. Aí encontra um outro que diz: “se se fizer instituições formidáveis, vai ser formidável”. Agora a moda é o “Consenso de Beijing”. Ou seja, sem levar em conta o contexto que isso aconteceu. Então, eu acho muito interessante essa tese que v. Está imaginando que acho que vai mostrar o seguinte: não é a necessidade de ter um plano, você precisa de um projeto. Esse projeto tem que estar na cabeça das pessoas, porque ele é variável, vai encontrando caminhos, encontra uma resistência, ele muda, ele tenta, mas há um norte para onde caminhar.

Precisa-se uma motivação... Aí é o “ethos” da máquina, que é servir. **Falando em servir, como é a burocracia brasileira?** Vai se aperfeiçoando. Você fez parte de um sistema que se autoaperfeiçoou. O Banco do Brasil sempre foi uma burocracia de excelência, como era o Itamaraty, como a própria estrutura do funcionalismo começou a se educar internamente. O Banco do Brasil sempre dedicou muita atenção à formação de sua gente. É o que fez o Itamaraty e é o que hoje o Estado está fazendo. A competência acrescenta. Há um progresso que às vezes não é visível. Às vezes se é muito crítico, mas o que houve de progresso na educação é um negócio fantástico. E pior, é que cresceu, mas parece que não tinha educação, o que é um dos paradoxos ainda não explicados. Acho que um dos defeitos dessa burocracia é que ela foi apropriada pelo sindicato. Um sujeito chamado Robert Michels, um sociólogo alemão da segunda metade do século XIX, construiu uma identidade: sindicato mais política identicamente igual a corrupção. A fórmula não está lá, mas basta você ler para ver que é isso aí, e é verdade. Essa apropriação, esse aparelhamento, como se diz hoje, pelos sindicatos é uma das coisas mais lamentáveis, não tem nada que ver com o PT não. O PT foi um órgão auxiliar desse mecanismo, ao contrário do que as pessoas pensam. Não foi o PT que produziu isso, foi isso que produziu o PT.

E a tecnologia e a ciência? Outro dia entrevistei o presidente da Petrobrás Biocombustíveis, Miguel Rosseto... Houve um avanço. Pode-se discutir o problema de criação de um ministério de agricultura familiar, mas, na verdade, ele produziu resultados, porque no fundo é uma incorporação, é uma inclusão de partes do país para partes mais modernas do país. Eu estou muito confiante. O Brasil sempre teve dois problemas que abortava o crescimento: o déficit em contas correntes e a crise de energia. O pré-sal, bem

utilizado, vai permitir eliminar os dois. Aí vai abrir uma avenida de desenvolvimento, como já está. O Brasil tem vantagens – quando se olha para os outros BRICs... Nós só temos uma língua, não temos nenhum problema de fronteira, temos uma miscigenação que é muito propícia a esse mundo de adaptação. Uma parte desse jeitinho brasileiro é produto dessa mistura que nós fizemos. São soluções que a gente acaba encontrando sem querer. É óbvio que nos anos vinte, os sociólogos diziam "isso é uma tragédia para o Brasil". Hoje, até a biologia mostra que não, que essa miscigenação é muito mais rica inclusive no jeito de se adaptar. Então, o Brasil tem tudo para se desenvolver.

Os EUA estão num ponto de inflexão? Nos EUA, na verdade, a classe média foi muito apertada. Primeiro, pelo desenvolvimento muito alto, mas com crescimento da desigualdade, que nem era perceptível porque o crescimento era tão alto que todo mundo. Na hora que teve de ajustar o cinto, precisa encolher 4, 8 ou 12 pontos. Então, na minha opinião, isso está sendo muito ruim para o Obama. Acho que os EUA vai ter que fazer um ajuste, só que estou convencido de que é a sociedade mais flexível aqui. Aceita melhor a ideia de que a competição é uma coisa legítima.

Não teme esses movimentos conservadores, como o “Tea Party”? Isso é uma coisa ridícula, aquilo é uma caricatura. Vou dizer mais: ele vai prejudicar o Partido Republicano. Eu tenho uma profunda confiança no sistema americano. É o único lugar onde tem inovação e crédito. Eu sempre digo o seguinte sobre a diferença dos EUA e a URSS: o sujeito que inventou o liquidificador apresentou o projeto na GOSPLAN. “Tem um louco aí”, disse o recepcionista para o chefe que pôs um liquidificador dentro de um copo que vai funcionar. O chefe disse: “manda internar!”. Nos EUA, o sujeito chegaria para o investidor e diria: “Tenho um liquidificador dentro do copo e preciso de financiamento”. O investidor financia. Até hoje os russos compram os liquidificadores. Essa é a diferença. Onde se pode com iniciativa e capacidade de inovar, encontrar sempre um louco capaz de financiar e depois dá certo.

É grave no Brasil a desnacionalização do setor (Cosan junta-se com a Shell) e também da pesquisa científica (Monsanto compra a Canavialis)? Não, na verdade é conhecimento. Eu conheço várias dessas empresas que veio para Brasil. O que acontece: depois de quatro anos, só tem um representante estrangeiro, os engenheiros são todos nacionais, os economistas todos nacionais, os contadores são nacionais. Toda a tecnologia

já está incorporada, já está assimilada. Bem, mas está pagando “royalties”. Bem, eu também usei das vantagens até um ponto das pesquisas que nos EUA eles fizeram. O conhecimento não pode ser contido. Esse sujeito sai de lá e vai montar uma empresa, que irá superar aquela iniciativa anterior, que tinha aprendido na outra empresa. Esse é um processo de transmissão de conhecimento que é muito mais importante do que essa ideia “tem que ser nacional”. Bom, tem de ser nacional quando for melhor. Agora, se eu posso subir no ombro do estrangeiro para enxergar um pouco mais longe, vamos subir, por que não?

Sobre o biodiesel e seus preços? O biodiesel é um problema ainda a ser resolvido. O etanol é uma coisa. O biodiesel, primeiro tivemos uma esperança muito grande na mamona, e se revelou o seguinte, é muito mais alto o preço, não vai se fazer biodiesel. Fazer biodiesel com soja não é um ato muito inteligente. Mas, existem outros produtos seguramente vão ser encontrados, o capim elefante, tem palma, nós vamos encontrar o caminho. E tem mais uma coisa, hoje se produz diesel da cana e se coloca para funcionar os bichinhos...Isso é uma evolução biológica. Essa é uma revolução nova. O homem está aprendendo a botar a bactéria funcionar para ele, trabalhar para ele. Por enquanto, as enzimas são muito caras, mas tudo isso tem um horizonte de 5, 10 anos. As coisas vão mudar, é o caso do carro elétrico, as baterias, porque o mundo vai ter que ficar um pouco mais verde. O mundo era verde, nós o fizemos ficar vermelho, tem que ficar verde de novo. E essas tecnologias são as do futuro, isso é século XXI. Mesmo para crescer à taxa dos últimos duzentos anos, 3% a.a, são precisos processos altamente economizadores de energia, precisa de tecnologia que produza PIB por unidade de energia menor, é preciso substituir as energias fósseis por outras mais amenas. Veja, por exemplo, a eólica – há vinte anos atrás era impraticável. Hoje compete com a energia da cana. Então, os progressos tecnológicos são fantásticos.

Pode explorar sobre sua ideia de necessidade de um projeto? Na minha opinião, se olhar tudo isso vai concluir o seguinte: nunca houve no Proálcool uma estratégia. Durante algum tempo houve um vetor portador, alguns mais simples, outros um pouco mais complexos. Até o governo JK se tinha um vetor portador. Pode ficar triste com ele, mas tinha um vetor portador, era o desenvolvimento da indústria, Brasília... – você não encontra, se olhar, os grandes economistas da época eram todos contra Brasília. Por quê?

Problema de teoria de localização é uma coisa deliciosa. A localização “a priori” se faz pelo modelo, mas depois que instalou no lugar errado a geometria do espaço de altera. Lembro quando fomos instalar o setor petroquímico na Bahia, as críticas ferozes dos cientistas econômicos brasileiros dizendo “isso é uma bobagem, a localização não funciona”. Puxa aí o Weber e o Lösch para dizer que está tudo errado. Estava tudo errado, mas uma vez instalado, fica tudo certo. Ela é tão poderosa que ela muda a estrutura do espaço. Aquilo que estava errado vira certo. Por isso, o desenvolvimento exige um pouco de sonho e de ousadia. Precisa de intuição, não é produto da ciência. É muito mais produto de uma crença com condições objetivas. É claro que não se pode ter uma crença sem as condições físicas para fazer, mas por aí vai a coisa.

Além de crença, vetor portador, também não é um caso de governança? A governança é fundamental como é fundamental a burocracia bem preparada. As pessoas ignoram um fato elementar. O fato da China ter feito o que fez, numa larga medida é fruto de uma burocracia que tem dois mil anos. A primeira escola de administração pública foi criada na China em 124 a.C., que era universidade imperial que cooptava por concurso o serviço público e a promoção era estritamente pelo mérito. Hoje, eles têm lá uma coisa integrada, o Politburo – têm uma sorte louca: são 9 engenheiros, nenhum economista. Por isso, têm esse desenvolvimento louco.

3 – Resumo de entrevista com Daniel Barcelos Vargas (29 anos), ex-ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos (entre 03/07/2009 a 21/10/2009), aluno do Prof. Dr. Mangabeira Unger, doutorando da Harvard Law School. Local: Brasília, 19/08/2009

Preliminarmente, esclareceu o caráter de sua interinidade. Sua motivação eram valores e ideias e a sua função ajudar a pensar. Na SAE tem colaborado a formular debates e ideias sobre um novo modelo de desenvolvimento que amplie as oportunidades econômicas e educacionais. É necessário espaço para mudar as políticas públicas, que está ligado ao método e procedimento de ensinar no país, que precisa pensar sobre planejamento. Às vésperas das eleições, recordava que a candidatura Marina Silva resgatava a esperança como ideia de futuro para o debate eleitoral. O planejamento de longo prazo é colocado em duas perspectivas: setorial e regional. Os projetos de

desenvolvimento para cobrir os hiatos de infraestrutura, particularmente graves no Nordeste e Centro-Oeste, mais os vetores industrial, saúde, educacional e agrícola para todo o país. Dois riscos devem ser evitados: Primeiro, a “evasão intelectual”, sendo necessário valorizar a razão e os projetos normativos, adequá-los à prática da realidade, porém com a preocupação de conduzir o país em direção à transformação. Segundo, a “fetichização da realidade”, ou seja, ler o real como um conjunto de componentes coerentes, onde o papel é decifrar o imanente da realidade, tarefa para as ciências sociais (pensamentos de Keynes). Aponta um caminho intermediário a ser decifrado: a ponte entre a estratégia e o planejamento como o objetivo de superar o 1º paradoxo das políticas públicas – responsabilidade dos atores é separada da gestão, de onde surge um descompasso que conflita com o êxito. Trata-se de construir uma “política de estado”, que não é de governo. E o 2º paradoxo é um embate: ambições maiores do que as capacidades.

Em termos de “Política Agrícola”, assim como outras áreas, o país está organizando um conjunto de propostas de forma a combinar obras físicas com institucionais. (1) Recuperar áreas degradadas, não só em termos de produção, mas também em arrecadação fiscal (ITR), privilegiando quem melhor souber usar a terra deve pagar menos (floresta replantada). (2) Escoamento da produção, que hoje compõe 40% do custo de produção. É necessário um canal multimodal que, por exemplo, ligue a BR 163 e a Ferrovia Norte Sul (Projetos do PAC Teles Pires/Tapajós). (3) Fertilizantes, com dependência externa elevadíssima, privilegiando relações com Bolívia (nitrogênio) e Rússia (Potássio) e investimentos no Nordeste (Fosfato). (4) Biocombustíveis, energia limpa produzida em área de larga escala em terras disponíveis sem igual. Além dos benefícios sociais e econômicos, favorece a geopolítica, mas essa liderança é checada pelo desenvolvimento tecnológico (EUA fazem investimentos bilionários em agroenergia). Outras áreas importantes como o biodiesel e o etanol celulósico. Com os EUA começam a se desenvolver parcerias para desenvolvimento de projetos californianos com testes no Brasil (caso da LS9).

O ministro reconheceu três desafios para o biocombustível no Brasil: 1) a constante carga de investimento em tecnologia; 2) a necessidade de se definir o agente institucional responsável; e 3) avançar na padronização dos produtos como commodities para acesso internacional. Informou haver para a questão de biocombustíveis um interlocutor seu no

Departamento de Energia dos EUA. Citou “obras institucionais” no Brasil: 1) organização do mercado agrícola com garantia de compra pela CONAB, estabelecendo contratos-padrão que evitem abuso sobre os produtores; 2) fortalecimento da assistência técnica pela Embrapa junto aos produtores rurais; 3) popularização dos instrumentos financeiros (seguro, hedge, atuação em bolsa, cooperativismo e sua capacitação); e, 4) reorganização dos mercados agrícolas mediante mecanismos antitrustes no país e um sistema de arbitragem em regime de mercado de direito privado. Seu objetivo é: 1) superar o contraste agricultura familiar e o agronegócio; estimulando a agregação familiar; 2) estimular a industrialização da agricultura “in loco” (anulando a máxima “cidade cheia, campo vazio”); 3) colocar a concorrência cooperativa na fronteira do desenvolvimento, pela inovação e fortalecimento da classe média rural. Esta é a agenda de planejamento estratégico para a agricultura no Brasil. Os pontos acima merecem um quadro comparativo com a realidade dos EUA.

4 – Resumo de entrevista com ex-congressista, diretor de associação de classe do setor de biodiesel. Brasília, 27/08/2010

“Qual a estratégia para o biodiesel?” Inicialmente, quero dizer que não domino a questão técnica do biodiesel, não tenho formação química, pois tenho formação em Direito. Ontem, estive numa reunião do IBP (Instituto Brasileiro do Petróleo), aqui em Brasília, e disse a todos que estavam na mesa, inclusive ao Roberto Rodrigues: “Eu vou fazer a minha apresentação, mas quando vier a parte técnica chamo o Sérgio Beltrão (ex-ANP, onde estive oito anos) para compor a mesa! (Ofereceu cópia da apresentação do evento, realizado em 26/08/2010).

A decisão para lançamento do Programa Nacional de Uso e Produção do Biodiesel (PNPB) ocorreu de forma rápida em dezembro de 2004, por Medida Provisória 214/04, que foi coordenada pela Casa Civil, e criou uma Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel. Um mês depois, foi publicada a Lei 11.097, de janeiro de 2005, que é o marco regulatório do setor. Inicialmente, a obrigatoriedade de mistura de biocombustível ao diesel era de 2% com a previsão de oito anos depois atingir 5% (2013). Essa mistura de 5% foi antecipada no início deste ano (2010). A princípio, o projeto ajudava principalmente as empresas esmagadoras que produziam óleo de soja, que tinham capacidade instalada para suprimento da matéria prima.

Na verdade, foi menos do que uma articulação estratégica: houve, sim, confiança no programa coordenado pela Casa Civil, que tinha a compra do óleo vegetal pela Petrobrás e a importância do financiamento pelo BNDES, que implicava na existência de riscos. O PNPB consistiu em quatro pilares: a) A finitude do petróleo; b) A inclusão social da agricultura familiar; c) O desenvolvimento regional; e, d) A questão ambiental, reduzir novas emissões de CO².

Não houve uma postura estratégica, mas o PNPB teve a sua adesão. Concorreu para uma estratégia do setor que foi a necessidade de criação de uma entidade que representasse os produtores, a UBRABIO, em 2007, reunindo produtores de biodiesel, prestadores de serviço e empresas fabricantes de equipamentos para o setor. (Não conta com nenhum distribuidor de biodiesel). Uma vez reunidos, a discussão estratégica do grupo optou por defender três pontos centrais:

1) A qualidade do biodiesel, onde quem prejudica a qualidade não tem apoio da UBRABIO; 2) O estabelecimento de leilões organizados pela ANP, com a participação da BR Distribuidora e da Petrobrás/REFAP (Refinaria Alberto Pasqualini-RS) (Mostra quadro de sua apresentação onde a também “releilões” entre a BR/REFAP e as Distribuidoras, com entrega física do produto diretamente pelo produtor à distribuidora); e, 3) Aumento da proporção de mistura vegetal obrigatória ao diesel. Imediatamente, havia expectativa e uma frustração sobre a mamona, de difícil execução. “Na verdade, o óleo de mamona tem fins mais nobres na indústria farmacêutica e aeronáutica do que servir de combustível e hoje é um produto caro. Por isso, o governo criou um estímulo à produção de matéria prima com o “Selo Combustível Social” (SCS), através do MDA, outorgado às empresas que assistem aos produtores rurais nas diversas regiões mediante programas de qualidade, ao tempo que se beneficiam de financiamentos mais favoráveis junto ao BNDES. Hoje, pelo menos 80% dos leilões são exclusivos para o produto biodiesel com o selo (SCS). São duas modalidades de leilões, onde o produto do selo tem prioridade no leilão. Assim, o estímulo é diversificar a fonte de produção do biodiesel. Cita o exemplo da empresa “BSBIOS”, Passo Fundo (RS), que compra óleo de canola na região. Mas, para evitar a dependência de um só produto e nobre – como a soja – decidiu-se estimular também a compra de outros óleos vegetais (pinhão manso, dendê, mamona, girassol).

Reconheço que há credibilidade governamental. O sucesso do Programa resulta também da ousadia e do empreendedorismo nacional. Cito o caso da Granol, cuja base é SP, mas inaugura usinas em Cachoeira (RS) e Anápolis (GO). A Caramuru, do estado do Paraná, começou a operar em Ipameri (GO). Outro detalhe: o óleo de soja, matéria prima com alta disponibilidade, representa 20% do processamento do grão, majoritariamente composto pelo farelo, com maior demanda no mercado mundial, pois se destina a servir de proteína animal a matrizes na produção de carnes e leite.

“Mas, então, existe uma estratégia? A que atribui a ausência de uma estratégia de longo prazo no Brasil?” “Existe estratégia. O que ocorre é que, depois de redemocratizado, no Brasil se confunde democracia com ausência de planejamento, pois a visão anterior era de excesso de planejamento e falta de democracia. Entretanto, verifica-se hoje a falta de um planejamento que garanta investimentos. Aqui é o arrojo do empresário que atua sem a garantia do governo.

Não há um planejamento mínimo? Nos EUA, vota-se a famosa “Farm Bill”, que é um planejamento de longo prazo, que garante por quatro anos o fornecimento de etanol, onde o produtor sabe que haverá a cobertura de “x” recursos públicos para o desenvolvimento de um programa energético. Lá, os eleitores elegem seus representantes para as duas casas, onde votam normas de longo prazo. Aqui a tradição é o improvisado.

O orçamento é fixado sem a obrigatoriedade de ser cumprido, sem a garantia de longo prazo, onde não há uma política de garantia de preços mínimos. Ocorre, o que? O pagamento de prêmios para o escoamento da produção, como o PEP, o PEPRO, PROSOJA, para tentar soluções, mas nunca a garantia de longo prazo. No biodiesel, houve o aumento da mistura de 2% para 5%, mas não há estímulo para a exportação! Não há um modelo de Estado brasileiro que comporte esse pensamento! Há falta de garantia de programas (Falar com Décio Gazoni, Embrapa, hoje na SAE-PR). No Brasil, o Congresso elabora programas que são “manifestação de intenção”, sem recursos suficientes, verbas garantidoras, questões tópicas.

“O que falta, então?” “Falta um mecanismo regulador de gerência e dos recursos que garantam o alcance de objetivos. Não existe hoje, mas existirá com o aprimoramento democrático. Antes nada se podia, agora se confunde democracia com liberdade. Quando as decisões são centralizadas e autoritárias, sem a participação democrática, surge a corrupção

que é encoberta, sem que se puna, se denuncie, sob o risco de perder o cargo, ao contrário dos EUA. Lá há planejamento de longo prazo com participação popular que promove a ruptura dessas barragens.

Eu não fui constituinte (1988). Fui candidato ao Senado pelo meu estado (RS), mas não fui eleito. Fui ser secretário de agricultura do RS. Saí em 1987 e quando voltei ao Congresso (1991), fiquei horrorizado. Fui vice-presidente da CPI do Orçamento (1993), onde se viu que a Relatoria é uma fonte de poder, ocupado por “compulsivos por dinheiro”. Têm autoridade plena para influir na votação de obtenção de dinheiro público e aumentar o poder de barganha, a chantagem negocial junto ao Executivo, que fica sujeito às decisões do imediatismo, refém da decisão imediata, a melhor forma de pressão! Então, ocorre essa chantagem congressional, em pleno exercício do poder e despercebida pela população.”

“Como superar isso?” “Eu defendo uma tese que é a seguinte. Esse mecanismo de controle e gerência precisa e deveria ser escrito em uma “Nova Constituinte”, onde o cidadão Y, se eleito, nunca mais seria parlamentar. Hoje o parlamentar é protegido, beneficiário do ‘status quo’, confortável no poder. É a umbigolatria, a umbigocracia, muito própria do corporativismo. O Congresso forma uma entidade corporativa! Mas, o Congresso brasileiro não é diferente da população brasileira. (Cita o caso do vigilante de seu prédio em Brasília, que achou R\$ 10 mil reais e devolveu ao proprietário: “Virou notícia!”). Já os EUA formam uma sociedade ética. Têm seus defeitos, claro. Aqui, falta uma sociedade ética para cumprir o Estado ético, com uma planificação ou planejamento democrático, sob controle social, que enseja a criação de mecanismos para garantia de gerência e um comportamento social, que substitua esse modelo autoritário e impune garantindo uma representação comprometida com o longo prazo e não o curto prazo”.

5 – Transcrição de entrevista com presidente de empresa privada do setor de bioenergia, engenheiro químico, 54 anos. S. Paulo, 19/04/2010.

Como o senhor vê a estratégia do setor sucroalcooleiro? Estamos num momento de transição. Até então, na economia do setor do açúcar, onde só se valorizava o pilar açúcar, se extraía o máximo que se podia de açúcar. Tudo que sobrava era subproduto sem nenhuma valorização. Bebida, aguardente, cachaça, todo o resto de uma maneira muito artesanal. Nós tivemos um primeiro movimento nessa equação com o Proálcool, que

trouxe um segundo pilar, o etanol, mas subsidiado, um etanol colocado muito fortemente como política pública, mas que já foi uma primeira etapa de transformação, que fez com que se valorizasse a cana para o açúcar e também para o etanol. Mas, o que acontece? Por uma questão de oferta e demanda, o Programa de repente morreu, quer dizer, o Proálcool estava praticamente derrotado porque tinha um descompasso entre oferta e demanda. Quem acreditou na proposta do etanol, naquele momento em que ou rodava com álcool e gasolina, ou rodava com etanol, quem disse “vou apostar no etanol” enganou-se. E, aí, aconteceram dois eventos importantes e bem recentes: um é o **lançamento do motor “flex”, o divisor de águas do setor**. A gente vê claramente que a partir do lançamento do motor “flex” o mercado muda de dinâmica. Pela primeira vez, saiu-se da lógica de política energética pública para uma verdadeira política de mercado, onde você leva para o consumidor o ato de decidir se ele usa gasolina, ou se usa etanol ou se ele usa qualquer mistura no meio do caminho, porque o consumidor cada vez que vai ao posto ele vai tomar sua decisão, usa esse ou usa aquele. Isso muda a visibilidade e atratividade do setor e, claramente, o mercado começa a crescer de maneira explosiva. É um mercado que, de 2006 até hoje, praticamente dobrou de tamanho. Saiu de 12 bilhões de litros para 24 bilhões de litros. E surge também uma segunda coisa que acho relevante: o **aproveitamento do bagaço de cana para fins energéticos**. Então, as unidades de produção começam a se integrar na cogeração, com caldeiras de alta pressão, com turbinas eficientes, para produzir energia elétrica não só para consumo da usina, mas para vender para o mercado. Isso cria uma atratividade muito grande. O etanol é competitivo, é sustentável, tem um potencial de crescimento grande no Brasil e tem um potencial internacional. Então, essa é um pouco da minha visão do processo de transição no Brasil. Aí, **outra transição no Brasil que é de natureza societária**. Na medida em que o tamanho do jogo aumenta, aquelas empresas pequenas, que viviam para servir um acionista, que não tinham um grande programa de crescimento e que viviam um pouco da sua história, a hora que o jogo muda de tamanho, a escala do negócio muda, elas não têm mais a capacidade de acompanhar essa estratégia de crescimento. Nesse instante, a gente vê que, no período de tempo não muito longo, por conta dos problemas financeiros, por conta da crise mundial de financiamento das atividades e por “n” razões (mas, também por uma questão estrutural), a gente vê uma mudança de controle nas principais empresas do setor no Brasil, com uma particularidade,

que esse processo de consolidação - porque é fruto da fragmentação, da falta de rentabilidade, de modelo de negócio inadequado - , a gente não vê o modelo clássico de empresas grandes comprando empresas pequenas. Existe um modelo meio diferente: de **grandes comprando grandes**. Então, a COSAN comprou a Nova América, a Dreyfus comprou a Santelisa, a Bunge comprou a Moema, a Odebrecht comprou a Brenco, os indianos, da Shree Renuka Sugars, compraram a Equipav (Vale do Ivaí, PR). Enfim, com essa visão de futuro tem que ter escala, tem que ter competitividade. Comprar pequenas usinas ultrapassadas do ponto de vista tecnológico, com problemas ambientais e problemas sociais, ninguém quer botar a mão nisso! Então, tem uma seletividade que é do maior para o menor, do mais atualizado para o menos atualizado. O processo de consolidação está se fazendo de uma maneira muito seletiva.

Se antigos proprietários tivessem uma gestão mais adequada teriam continuado no comando? Não foi o grande endividamento e a incapacidade de pagamento que permitiram o aparecimento desses novos sócios? Houve, houve também um pouco disso. O pessoal cresceu de uma maneira inadequada. Não é só uma questão de gestão. Estamos falando de uma indústria de capital intensivo e de ciclo mais longo. Não é só gestão, tem que ter capital! Nossas usinas têm modelo novo de escala, tecnologia, competitividade, plantio até a colheita tudo mecanizado. Não basta ter gestão, tem que ter capital no início, uma estrutura de capital que resista, porque essa indústria é de capital intensivo, é cíclica e é volátil. É tudo ao mesmo tempo. É uma indústria que tem uma exposição exógena muito grande, porque v. pode estar fazendo tudo muito bonitinho, mas se as condições meteorológicas não são boas, não consegue operar. Então, pode ter uma gestão muito boa, mas está numa região que dá uma chuva danada, você acabou, não tem como fazer.

Nesse período de transformação, o Estado se meteu em algum momento, alguma ação de envolvimento ou incentivo? Lá atrás, no Proálcool, sim. Hoje não. O mercado é regulado pela lei da oferta e procura. São regras de mercado. Nesse período mais recente do etanol é um setor desregulamentado. Alguma assistência de banco público para um grupo nacional privado ou foi sempre uma decisão estratégica por parte da empresa? Não, tanto é que se olharmos os últimos 12 ou 18 meses houve uma forte desnacionalização do setor, gente de fora comprando ativo no Brasil. Se fosse

internacionalização, estaria indo para fora. Quer dizer, há uma troca de capital no setor a favor de investidores internacionais, mas sem um projeto de internacionalização do negócio da produção. Pode até ser seguido, depois, de uma internacionalização. Por enquanto, foi capital estrangeiro comprando ativo no Brasil para se aproveitar desse crescimento. Então, **isso mostra que não tem nenhuma política indutora hoje de desenvolvimento, de crescimento, além dos financiamentos tradicionais do BNDES**, naquela lógica de que *“se não precisa de financiamento, eu dou financiamento. Se eu sentir que v. precisa muito financiamento, não tem uma boa estrutura, não pode pagar corretamente, eu não vou botar dinheiro no seu negócio”*! Acho que esse é um fator importante. Além disso, no mundo há uma transformação enorme por várias razões. Primeiro é a própria reflexão e o debate político-estratégico na América do Norte, na Europa, no Japão, na China, sobre **segurança energética**. Como é que a nossa economia vai ter energia suficiente para os próximos 10, 20, 30 anos? Os países sentiram depois de 2001 e os problemas no Oriente Médio que a dependência de um petróleo vindo daquela região é uma fragilidade muito grande para as principais economias. Esse é um ponto.

O segundo ponto também é uma observação de que o **custo de produção de petróleo** (estou falando do preço de venda) tende a subir ao longo do tempo, porque tem um risco geológico/técnico cada vez maior, pois se está buscando petróleo de baixa qualidade, ou petróleo pesado venezuelano, as areias betuminosas do Canadá, petróleos pesados, muito impuros, e, portanto, vai-se ter um custo de processamento muito alto ou em condições geológicas muito adversas, ainda que o petróleo seja melhor no Brasil nessas explorações de água profunda. Além disso, tem um terceiro aspecto, que não é de natureza geológica, nem de **natureza regulatória**: os países querem se apropriar de uma parte importante da riqueza gerada no “agregado petróleo”. Quando o petróleo subiu, todos os países do mundo reviram a retenção desejada pelo seu operador do petróleo! O que se discute de Pré-sal no Brasil não é novidade: a Inglaterra fez, o pessoal do Mar do Norte fez. Todo mundo diz: desse potencial de receita e rentabilidade muito maior, eu quero uma parte importante. Então, v. tem uma dupla combinação: cada vez mais difícil explorar petróleo e há um sócio majoritário (a parte do leão) que não quer o risco, mas quer uma parte da rentabilidade. Somado tudo isso teremos um custo de petróleo crescente.

E, depois, tem uma **quarta coisa**. Quem olha normalmente não vê - só o “pessoal do petróleo” é que acompanha isso: hoje o mundo está rodando com 85 milhões de barris por dia de produção e consumo, mais ou menos. O mundo, em 2020 e mais para frente, vai precisar de mais de 100 bilhões de barris por dia na pior das hipóteses. A conta normal que se faz é: “Ah, 15 milhões a mais não é muito; o mundo vai resolver isso aqui sem nenhum problema!” Mas, a conta não é essa, pois esses 85 milhões são decrescentes! Poço de petróleo tem o mau hábito de perder pressão, taxa de vazão. Então, os 85 milhões hoje não valem o mesmo daqui a alguns anos. O “pessoal” fala que esses 85 estariam entre 40 e 45 milhões equivalentes. Então, **o tamanho do desafio é fazer mais 60 ou 80** (dependendo do cenário) milhões de novos barris para acompanhar o crescimento. Os especialistas (eu não sou) dizem que energia é uma questão de geopolítica. Com um custo de produção que tende a crescer, cada vez mais difícil, onde o petróleo é pior, tem-se um “sócio” que quer abocanhar uma parte (portanto, a taxa de retorno para o investidor vai ficar menor com o mesmo preço do petróleo) e, depois, a reserva de hoje é declinante ao longo do tempo, por uma questão de comportamento físico e geológico dos poços. Esse, então, é o grande conceito de segurança energética: quantidade, qualidade e preço.

E tem uma outra equação que é prima-irmã desse negócio de que tudo o que está ligado à mudança climática global. Os combustíveis líquidos, onde o etanol tem vocação para substituir num primeiro tempo, têm uma produção agregada de CO² – GEE – que levarão a um incentivo para não produzir o CO² ou um imposto para quem produzir esse CO². Existem dois movimentos que caminham na formação de política pública. Então, o “pessoal” diz: “para a gente não ter esse CO² vai-se ter que reduzir o consumo de petróleo ou vai ter que encontrar mecanismos de mitigação ou de compensação.” Quando se combina a “transição global” com a “transição local” é um setor que tem uma atratividade intrínseca muito grande. Onde está a questão? De novo, entre o ovo ou a galinha. Os americanos, europeus e japoneses dizem que não podem mudar a matriz energética favorecendo o etanol ou as fontes renováveis, porque não têm volume suficiente para atender suas demandas. E os produtores dizem que não investem para atender essa demanda potencial porque não têm certeza de que haverá uma decisão. Então, fica um pouco o ovo ou a galinha. Há, ainda, uma outra questão relevante: petróleo, gás e carvão entram na pauta energética de discussão de política pública em praticamente todos os mercados.

Destaco a frase seguinte do entrevistado: **Etanol não faz parte da política energética. Etanol ainda é discutido na pauta agrícola. Etanol não é percebido como substituto do petróleo. Ele é percebido como produto do milho, da beterraba, do trigo.** O etanol que deveria ter alíquota zero dentro de uma política energética mais voluntarista, mais moderna, é visto como concorrente da agricultura. Em todos esses mercados agricultura é tabu. Quer-se proteger o espaço territorial e não se quer mais urbanização do que já houve até agora. Na Europa, acham que a agricultura é o espaço de preservação dos espaços naturais, turismo e tudo o que vem junto. Portanto, não é possível desproteger o setor agrícola porque o Brasil tem uma capacidade de produção, tem uma competitividade intrínseca que, se abrir o mercado, acaba com a produção de etanol nos EUA, na Europa e em qualquer outro lugar. Então, quando se fala “o Obama e sua administração”, “a Europa e os líderes de opinião”... Veja o primeiro-ministro do Japão: “Nós queremos promover uma economia mais sustentável, uma economia mais verde”. Mas, todas as medidas “de fato” ainda estão no sistema de proteção da agricultura local. O setor deu um azar grande que a chegada da Administração Obama coincidiu com uma crise profunda na economia dos EUA: crise financeira, desemprego e num momento desse ninguém vai tomar decisão de abrir mercado, de reduzir alíquota, de reduzir subsídio. Todos os indicadores apontam para uma modernização no campo da energia que vai favorecer o etanol do Brasil e o etanol feito na África, na América Latina, no Sudeste Asiático, eventualmente, (que venderão) para os EUA, Europa e China. Agora, entre a visão e a motivação – e realmente a gente vê essas coisas como decisão tarifária, mudança de matriz energética, etc. – vamos ter alguns anos no meio do caminho.

No governo encontra alguém que faça esse discurso de consciência estratégica nas suas ações diárias? É fragmentado. O Brasil tem um grande debate, vários debates: “Desenvolvimento vs. Preservação”, “Agricultura de Alimentos vs. Agricultura Energética” e tem o debate fundiário “Latifúndio vs. Agricultura Familiar” **E o debate “Setor Privado eficiente vs. Setor público ineficiente”?** Esse não é um debate específico do setor. A questão da presença do Estado na economia, a eficiência do Estado é um tema horizontal, que nessas eleições tende de novo a ser revisitado (o tamanho da máquina do Estado, etc.). Não é específico do setor. Mas, a questão “Energia vs. Alimentos” é específica do setor: uso de áreas novas ou ser preservacionista é um debate que está

acontecendo; o debate do “Agronegócio vs. Agricultura Familiar, MST, Pastoral da Terra na Igreja”, isso está latente. Não são temas pacificados. Quando a gente olha todos esses movimentos sociais e a CNA da Kátia Abreu, o Código Florestal (que obriga a um reflorestamento das áreas que já foram usadas, existem questões cruciais que precisam ser resolvidas para pacificar essa questão do desenvolvimento, não só do setor do açúcar e álcool, mas do complexo do agronegócio brasileiro.

Isso impede que o País tenha uma estratégia clara quanto ao setor? Se compararmos com os “policy makers” do período do PróÁlcool era claro o propósito ao contrário de hoje? Eu acho que isso é um inibidor. É uma questão de transição. Acho que “a entidade governo” reconhece que tem um potencial enorme de desenvolvimento da energia a partir da biomassa, tanto para o mercado interno quanto para a exportação. Então, o Presidente Lula, os demais ministros percebem e dizem ser um potencial grande para o país, no médio e no longo prazo. Já tem um impacto econômico importante: a Petrobrás e a ANP reconhecem. Mas, ao mesmo tempo em que reconhece tem o Ministério do Meio Ambiente que diz que precisa controlar o negócio. É preciso dar uma explicação para o Brasil e o mundo que o crescimento do agronegócio e o do etanol não vão agredir o meio ambiente. A lei de zoneamento ambiental restringe o desenvolvimento da cana, um trabalho enorme do Ministério do Trabalho para olhar as questões de condições de trabalho numa lógica muito xiita, que é um pouco a presença das ONGs com “funding” externo, que exageram nas tintas. Vem o MST/Pastoral da Terra que diz que a monocultura, a grande extensão do agronegócio é prejudicial para um país mais justo do ponto de vista social. Então, a gente tem um governo que sabe que temos um potencial, mas que tem que recuperar também os movimentos mais opostos a essa ideia.

Quem influencia mais o burocrata: os movimentos sociais ou o agronegócio e a estratégia sucroalcooleira? Há uma tendência, uma preferência? O governo quer promover o desenvolvimento do setor, mas o responsável de política pública tem limitações de natureza legal, o Ministério Público, ações de natureza jurídica que as ONGs podem fazer. Acontece que o setor é muito heterogêneo. As empresas novas trabalham em modelo de escala, competitividade, sustentabilidade, tudo mecanizado, com condições de trabalho, mas existem as empresas ainda que vivem na “Era do Senhor de Engenho”. Se quiser encontrar exemplos de comportamento inadequado no setor, v. vai encontrar passivo social,

ambiental. **A UNICA é o grande representante do setor?** É o porta-voz institucional do setor, que tem trabalhado construtivamente no Brasil e no exterior. Não foi a única que fez, mas foi uma das protagonistas para que a EPA reconhecesse o etanol de cana de açúcar como “combustível avançado”. Um trabalho grande de natureza técnica e científica foi montado para demonstrar os benefícios do etanol feito a partir da cana-de-açúcar nas condições brasileiras. A UNICA participou na Califórnia, tem um trabalho no Japão para defender também as vantagens econômicas e ambientais feitas nas condições brasileiras, um trabalho difícil contra um “lobby” que é muito grande.

Na questão tecnológica, Além das iniciativas privadas, como o CTC (Centro de Tecnologia Canaveira, de Campinas), há uma estratégia de Estado no Brasil? Inovação é o grande elo faltante na economia brasileira. O Brasil deu grandes passos nos programas de qualidade, dos modelos de gestão, em governança corporativa e qualidade total, excelência de gestão de ativos, mas acho que na inovação o Brasil ainda tem um grande passo a dar. Isso vale para todas as áreas. Agora, é um paradoxo porque quando se fala com a FAPESP, com a FINEP, que têm recursos que ninguém usa. Eles dizem o Brasil não tem a inovação do tamanho que precisaria ter e as agências de fomento ou indutoras de pesquisa e desenvolvimento dizem que têm recursos sobrando e ninguém tem programas e projetos que se qualifiquem para usar esses recursos. Tem um divórcio entre as duas coisas porque o empresário brasileiro ainda não atentou para a necessidade da inovação. Minha leitura: as empresas brasileiras sempre trabalharam no Brasil e para o mercado brasileiro. Tecnologia nunca foi um caminho crítico, porque como não se competia internacionalmente, recorria-se a um provedor de tecnologia e, como se destinava ao mercado brasileiro, ele fazia o licenciamento ou se associava a um minoritário, através da oferta de tecnologia. Agora as empresas brasileiras tornaram-se maduras o suficiente para se internacionalizar: Braskem, Vale, Embraer, etc. Então, a questão da tecnologia de ponta vai ficar cada vez mais complicada, pois à medida que se vai competir em mercados avançados mundiais, o provedor de tecnologia vai ver um novo concorrente. Assim como acontece na tecnologia militar: ninguém transfere a última tecnologia. Quem licencia o faz com duas ou três tecnologias anteriores, pois não vão querer que o seu avião de caça ou um míssil sejam iguais aos do piloto dele. Na área da economia privada, vai acontecer a mesma coisa. Tem gente que está investindo em tecnologia no Brasil. Por exemplo, as

universidades estão se equipando para fazer uma parte desse trabalho, mas a gente ainda não deu um grande passo. Então, tem a FAPESP, a FINEP, etc. Dizer que tem **um grande programa indutor organizado e sistêmico não existe**. Talvez o BNDES, na última lei de incentivo à inovação, agora, quis sair disso. Mas, para a realidade leva muito tempo. A CAPES tem recursos enormes e não consegue usar.

Como é o relacionamento com os órgãos públicos, a ANP, a Petrobrás? Sou conselheiro da administração da ÚNICA, participo do conselho do CTC, mas não tenho nenhuma responsabilidade de política pública. A relação com a ANP é via UNICA, ou uma representação empresarial. Em termos de discussão de políticas é através da ÚNICA ou através de órgãos de classe. Com a Petrobrás temos o relacionamento de fornecedor, vendendo etanol para a BR Distribuidora, somos clientes comprando diesel e combustível da BR Distribuidora, temos relacionamento com a Petrobrás do ponto de vista institucional, mas nada em relação de formulação de política. A ÚNICA tem essa responsabilidade de participar. **A ÚNICA tem conseguido ter sucesso em suas iniciativas junto ao Estado? Tem participação junto ao governo brasileiro?** Vamos separar duas coisas. Participação, acesso e capacidade de colocar suas posições, 100%. A eficácia de fazer aceitar é um pouco mais difícil. Acontece, como coloquei antes, o jogo de influência hoje no governo, sobretudo nesse final de governo, onde tem o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Trabalho, as pressões todas, múltiplas e variadas, onde há um debate grande entre “agricultura vs. monocultura”, tem coisas que passam e outras que não passam. O próprio governo é fragmentado. Há a ala ambientalista, que o (Carlos) Minc representa, e tem o Reinhold Stephanes, que representa o agronegócio. Quase não se falam. Depois, a capacidade de influenciar o centro de decisão do governo. Tudo isso é muito complicado. Os conflitos permanecem. Quer ver uma coisa mais interessante para se analisar? O relator do Código Florestal brasileiro está propondo, defendendo a proposta mais conservadora e próxima e possível do segmento ruralista. Então, está sendo crucificado pelas ONGs.

Esse ponto nos remete aos EUA, onde existem também conflitos entre estados produtores e consumidores. Reconhece que eles têm uma estratégia para o etanol, ou não? A política americana aponta para uma mistura de biocombustíveis nos combustíveis fósseis e um sistema que reconhece três etapas. Reconhece que houve investimentos importante nos EUA para fazer etanol a partir do milho, que diz: “*Eu preservo este volume*

existente, mas, eu não vou dar nenhum incentivo para a que se continue investindo na produção de etanol a partir do milho”, sobretudo porque nos EUA o consumo de milho para alimentação é gigantesco. A alimentação é fortemente baseada no milho, mais do que qualquer outro país que se conheça. E depois é quase que um “cap” no crescimento do milho como matéria prima para a produção de biocombustíveis. Depois, vem um segundo passo, que eles chamam de “advanced biofuels” que diz: “Eu quero que esses biocombustíveis tenham uma vantagem ambiental e energética para terem acesso e eu estou pronto a promover e induzir o uso desses combustíveis avançados, ainda que de biomassas tradicionais” E tem uma terceira onda, que é onde eles apostam muito: o desenvolvimento de tecnologia, de cultura para fazer etanol ou combustíveis avançados a partir da celulose. Então, eles dizem: “eu quero ter uma parte da matriz de biocombustíveis, acredito, que uma parte dessa tecnologia não é nem o etanol de milho, nem de açúcar, será uma tecnologia nova para fazer etanol de celulose porque os EUA não podem trocar uma dependência de petróleo do Oriente Médio por uma dependência de etanol do Brasil.” Se virmos os congressistas e aqueles que acompanham essa questão, por influência ou análise própria, sabe que os norte-americanos acreditam que a solução virá da celulose.

“É difícil alcançar os norte-americanos, segundo um cientista-executivo da Embrapa. Nós temos alguma ação nessa área de desenvolvimento de tecnologia de celulose? Ah, temos uns programas de pesquisas, mas o problema é que os americanos estão muito avançados. Eles aplicaram um volume brutal de dinheiro, mas todos os cenários disponíveis para análise mostram que o objetivo ainda da tecnologia é reduzir o custo do etanol de celulose para o custo do etanol de milho. Quer dizer, ele ainda seria, ainda que viável, o que não é hoje, muito mais caro que o etanol de cana-de-açúcar do Brasil!

Isso dá um certo conforto para o etanol do Brasil. Isso está a quantos anos pela frente? A primeira usina, digamos, comercial está prevista para 2012, 2013, que é para testar a tecnologia, o valor de investimento, custo de operação. Então, vamos dizer, 2015 teremos uma primeira conclusão se tem uma tecnologia viável. Mas, até termos um volume, estamos falando de 2020, 2030, para se ter um impacto substantivo no preço do álcool, um volume de produção de etanol de celulose. **Segundo o presidente da “Renewable Fuels**

Association”, o consumo de etanol nos EUA cresceu 40% de 2007 para 2008. A nossa avaliação é que, daqui a 7 ou 10 anos, os tamanhos dos mercados (cada um) do Brasil e dos EUA dobram de tamanho.

O mercado dos EUA é um ganho substancial, mas o importante, segundo Roberto Rodrigues, é que nós temos um mercado brasileiro. Ainda é essa a idéia que prevalece? Ah, claramente. Mesmo porque é muito difícil prever quando os EUA, vamos dizer, os mercados internacionais vão de fato se abrir de maneira estrutural. Hoje o mercado externo, nesse ponto, é totalmente residual. A grande reflexão na indústria é se ela terá capacidade financeira, de gestão, de crescimento para acompanhar a demanda potencial. Os indianos e os franceses estão vindo para o Brasil pensando fazer açúcar no mundo. Etanol competitivo não é na Europa nem na Índia: é no Brasil, por razões diferentes, por razões fundiárias. Primeiro, a Índia, ainda, não tem um modelo para o agronegócio, porque usa pequenas parcelas. Na Europa, sem subsídio não existe agronegócio e o subsídio vai cair. Então, estão comprando uma opção a longo prazo no Brasil. O que esse pessoal vê também é que o espaço para crescimento do mercado no Brasil é enorme e que os atuais produtores não têm capital suficiente para bancar esse jogo para frente. A nossa avaliação é o Brasil, nos próximos 10 anos, precisaria de pelo menos US\$ 60 bilhões de investimentos para acompanhar a demanda interna. Desses US\$ 60 bilhões são precisos US\$ 25 bilhões de capital e, - tirando nos “novos entrantes” -, o setor não tem esse dinheiro todo para botar na mesa nos próximos 5 ou 7 anos. O desafio do Brasil é investir para acompanhar o investimento interno. Meu entendimento é que, se houvesse uma abertura do mercado dos EUA, por exemplo, o Brasil iria passar vergonha. Ou os produtores brasileiros passariam vergonha nesse contexto.

De certa forma, alguma coisa assim se viu algum tempo atrás quando faltou álcool no mercado. Ano passado. A partir de outubro (de 2009) o preço teve que subir de uma maneira brutal para reduzir a demanda, senão haveria falta de etanol na entresafra.

O principal argumento do presidente da RFA é dizer que o etanol no Brasil é subsidiado (preço artificial, 59% do preço da gasolina na bomba do posto, entre outras coisas)... Se quiser fazer um discurso de protecionismo... Do ponto de vista de estratégia nacional, o Brasil tem um combustível alternativo disponível, é um fator de segurança energética, que os EUA estão à busca e o Brasil já tem, com uma matriz

energética superdiversificada entre petróleo, hidroeletricidade, etanol e outras fontes possíveis de energia. O Brasil já tem uma matriz limpa, renovável e mais diversificada. O Brasil não tem incentivo direto para a produção de etanol. Isso é claro. Se tivesse as empresas não estariam todas na situação caótica que estiveram ou que estão até hoje. Agora, é possível construir-se 300 argumentos: o Brasil tem uma frota que hoje é 90% dos carros novos são “flex fuel”, numa velocidade enorme e uma decisão de mercado; o Brasil não financia diferentemente o carro a gasolina ou o carro a etanol; não há um incentivo de um e de outro. O fato do etanol custar mais barato do que a gasolina é porque os produtores acham que se tiver um preço mais competitivo vendem mais. Agora, dá para fazer um “case” ou a tese em contrário, se faz facilmente.

Não existe uma estratégia formal do governo no Brasil ao contrário dos EUA?

A questão da energia no Brasil não é tão relevante como nos EUA, no Japão e na Europa, porque o Brasil é autosuficiente em energia, em petróleo, não tem carvão em sua matriz energética, matriz limpa, local e a dependência é pequena. O Brasil tem a feliz posição de ter um potencial de bioenergia muito grande, mais cana mais etanol, a energia a partir da biomassa disponível ainda é marginal, o Brasil tem o potencial de uma Itaipu em energia de biomassa e tem o Pré-Sal. Nos últimos dois anos, o peso de discussão do etanol caiu e o Pré-Sal tomou o grosso da agenda. O Brasil está muito mais seguindo a lógica de como vamos aproveitar a riqueza energética disponível do que a discussão americana, européia ou japonesa, ou a própria China, de onde virá a energia que vai sustentar o crescimento deles para a frente. O Brasil não tem essa preocupação energética.

Isso é uma questão pacífica entre nós, mesmo sendo de longo prazo e diante dos problemas graves dos outros países? É evidente que se tem uma questão estratégica. Agora, o principal objetivo de um político é eleição. Então, o tema estratégico “energia” no Brasil não é tema relevante para as eleições. O tema segurança energética nos EUA foi relevante nas últimas eleições. Ainda que quem vá formular uma política de longo prazo esteja evidentemente, pensando nessas coisas todas, do ponto de vista para se manter no poder ou chegar ao poder no Brasil, se v. fizer um discurso de “segurança energética”, ele tem impacto zero. Não é o fundo do debate.

Durante um evento disse que “uma coisa é o discurso político, outra coisa é a decisão econômica”. Acredita que acaba prevalecendo a racionalidade da decisão

econômica? No Brasil, claramente. Se observar o mercado , o governo está basicamente ligado *par i passu* com oferta e demanda e se olhar todas as decisões recentes de reduzir etanol na gasolina, reduz a alíquota de importação. São decisões econômicas com respaldo político e não políticas com respaldo no econômico. Porque que caiu de 25% para 20% (a mistura à gasolina)? Porque podia faltar etanol na entresafra. Porque reduziu a alíquota de 20% para zero (na importação)? Para contrapor um discurso americano de protecionismo, de que os americanos tem que rever o mecanismo da sobretaxa (na importação nos EUA) no final deste ano. Então, tudo está sendo voltado para a questão econômica.

No setor do etanol já está ocorrendo concentração de mercado? Muito rapidamente, numa velocidade enorme, mais rápido do que imaginávamos. Se olhar o que foi feito em um ano. Estou aqui há quase dois anos e quando cheguei aqui (2008) a impressão que se tinha do setor é que empresas com 10 milhões de toneladas eram “empresas com escala”. Hoje, se não tiver 50 ou 60 milhões está fora do jogo, como visão. Evidentemente, nem todas estão lá. Mas, uma empresa com 10 milhões de toneladas estará fora do jogo em dois anos!

Os bancos brasileiros estão conseguindo acompanhar o setor? Os fundos de equity do exterior é que estão suprindo o mercado? Os bancos estão em cima, porque, de maneira geral, eles foram os grandes financiadores do setor. Eles tiveram surpresas negativas, horrorosas. E eles não voltaram. O setor não está crescendo. O que bancos fizeram? Viram que o setor está com dificuldades e fizeram a rolagem de dívida. Poucas empresas conseguem dinheiro novo do sistema financeiro nacional. Nos EUA o que houve? Com a crise, o preço do petróleo caiu, o preço da gasolina no mercado interno caiu, o preço do milho estava alto, o produtor de etanol de milho lá perdeu dinheiro. Teve muita gente que ficou abaixo da linha d’água. Agora, o sistema americano é muito capitalista no mercado financeiro.

É interessante essa sua área de interesse. Acho que para o Brasil tem muita coisa para acontecer. É uma área que está no cruzamento de várias áreas em evolução no Brasil: questões ambiental, social, modelo de governança, inovação. V. toca praticamente todos pontos atuais. É um tema vasto e riquíssimo. Pode falar do híbrido e do elétrico, das células de hidrogênio e de todas as outras energias alternativas tecnologias que em algum momento estarão competindo com o etanol. A melhor coisa que podia ter acontecido para o etanol foi

esse problema da Toyota com o “Prius” nos EUA. [N.A. Refere-se ao recall gigantesco de 6,5 milhões de veículos Toyota Prius, em 2010, porque uma dúzia de unidades nos Japão e 100 nos EUA tiveram problemas mecânicos no acelerador e nos freios, sem nenhuma relação com a alimentação do motor]. Não tem nada a ver com a opção energética, mas o fato de ter tido esse problema com a Toyota, da inovação do Prius, do híbrido, isso atrasa o lançamento e desenvolvimento de uma opção híbrido-elétrico por alguns anos.

6 – Transcrição de entrevista com atual presidente de uma entidade de classe do agronegócio, ex-membro da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Açúcar e do Alcool, em Piracicaba, 14/05/2010

Existe um Estado Estratégico no Brasil? É a grande luta a falta de estratégia. Há tem momentos e passagens. É um tema, por exemplo, que pode ser explicado no tempo como alguma coisa que teve uma visão estratégica, que veio no período militar, o que de alguma forma enfraqueceu, com alguma coisa muito válida, quando veio a redemocratização do país. Havia um preconceito com relação a tudo aquilo que tinha sido desenhado naquele período de 1964 a 1985. Eu vivi isso intensamente porque foi o começo do meu trabalho com cana-de-açúcar, quando o Proálcool estava sendo instalado em 1975. Até então, a visão do Brasil era igual à visão da Argentina, Austrália, África do Sul, Louisiana ou da Flórida. Todos viam açúcar como uma “commodity” que tinha uma relação por um lado negativa, que era a visão escravagista, daquele período todo que se instalou no país de capitânicas hereditárias, até a libertação dos escravos. A mesma coisa acontece em todo lugar. Tem um rótulo, uma marca que acompanha a cana-de-açúcar muito interessante, que está relacionado com a história. Isso é uma coisa muito forte que as esquerdas (quando há uma radicalização da direita na década de 60) escolheram de alguma forma alguns produtos que caracterizavam aquilo que não gostavam, não admitiam ou não queriam para o País. Uma delas é a visão escravagista que é muito forte, muito tensa, cheia de razão. E, por outro lado, o processo de concentração de riqueza nas mãos de relativamente poucas pessoas, que nos municípios em que habitavam eram os “reis” do município, até pouco tempo atrás. De fato, o usineiro de uma determinada região era muito mais forte do que o prefeito da região. Era o rei, gerava emprego, etc. Tinha a ver com aquelas novelas sobre o Nordeste, os coronéis, toda aquela coisa. São Paulo era diferente porque eram italianos que

tinham chegado há muito pouco tempo e que não tinham esse comportamento, vamos dizer, de coronel nordestino. E era gente muito mais simples, que até pouco tempo antes, ou na outra geração, estava cortando cana ou fazendo alguma coisa mais bruta e souberam ganhar seu dinheiro. Então, São Paulo se diferenciou muito da região nordeste (até a década de 1970 o Nordeste tinha uma produção muito maior do que no sul) e por diversificação. Nas fazendas paulistas viam-se cana, café, trigo, milho e pecuária. No nordeste era a monocultura maciça, como quando se ia a Campos, no norte fluminense. O comportamento empresarial daqui passa a ser diferente pela evolução que SP teve na agricultura com o progresso de organização das cooperativas. É muito interessante essa abordagem, pois foi um momento muito rico. O Presidente da Cooperativa de Produtores de Cana de Piracicaba foi convencido a ir a Brasília e propor ao governo FHC, que queria liberalizar o setor de qualquer modo. Teve um gênio da lâmpada que disse “libera os preços finais e mantém a cana-de-açúcar administrada”. Como manter uma matéria prima que é 70% do valor final administrado e libera na ponta? “Vai quebrar alguém!”. Ou você mantém o preço baixo da cana e quebra o agricultor ou dá um preço para ele com margem e quebra do outro lado porque não tem preço na ponta. Aí surgiu o Conselho dos Produtores de Cana-de-Açúcar e Álcool do Estado de S. Paulo (Consecana).

O ano de 1997 é uma data de referência? Foi o ano que o governo formalizou a desregulamentação, de uma vez, do ponto de vista de álcool. No início da década de 1990 foi o açúcar. Mas, o açúcar não tinha problema, já era um produto todo desregulamentado, com mercado futuro, indústria, varejo, exportação, etc. O álcool não tinha nada! O álcool tinha Brasil e EUA: EUA fechados e o Brasil lutando. Então, quando se chega a 1997 desregulamenta-se o álcool o que coloca os produtores no colo das distribuidoras. Eram 400 produtores e 5 ou 7 distribuidoras, fato que acontece até hoje. Para isso acontecer precisava ajustar essa desregulamentação, que começava da matéria prima. Enfim, antes da desregulamentação havia IAA e tudo era governo. Todos os usineiros não passavam de funcionários públicos privilegiados porque tinham quota e preço. O Nordeste (AL e PE) apavorado com o crescimento da indústria no Centro-sul e segurando a situação. Começaram movimentos dos quais me sinto partícipe, como a ÚNICA. Nessa evolução, há dois momentos importantes: o primeiro foi a criação do Proálcool (1975), que até hoje é apresentado disforme, que não tem nada a ver com o que aconteceu: o Brasil não era

competitivo no mercado internacional, o governo limitava-se a aumentar as quotas e subsídios de forma paternalista. Em 1970, o governo decidiu levar adiante o grande programa de modernização do agronegócio no Brasil. Por quê? O açúcar saiu de US\$ 200/t para US\$ 1.500/t e o “fundo de exportação”, gerenciado pelo IAA, ficou maior do que o “fundo do petróleo”, na época. Esse recurso foi utilizado com financiamento a juro negativo a todas as usinas do país e a algumas cooperativas da área de cana. Quando isso foi feito essas usinas cresceram na perspectiva de que o mercado cresceria. Mas, o mercado voltou para US\$ 200/t quando se preparavam para pagar o financiamento! Quebra generalizada, problema na balança comercial, IAA e governo não sabiam o que fazer, quando o petróleo começa a subir no primeiro choque. Assim, o governo criou o Proálcool com base na capacidade instalada ociosa que existia. Desde a década de 1940 tínhamos leis e testes usando álcool de uma forma absolutamente positiva. Foi uma união fantástica. Houve uma visão, mas não uma visão criada por uma motivação lógica ou estratégica, não. Foi muito mais reativa, foi muito mais uma “ação estratégica” do que um “plano estratégico”.

Foi uma ação estratégica operativa para fazer as duas coisas. Com isso cria-se o Proálcool, que arranca em 1975 e 1976, mas quando chegar em 1980 estará asfixiado. Há uma pressão para criação do carro a álcool para viabilizar os usineiros que não tinham mais mercado. Então, ao analisarmos o crescimento disso tudo vê-se que foram soluções e arrumações. O único e efetivo preparo de planejamento, com quase todo mundo contra, foi o carro flex. Tem uma história interessante, que valeria v. entrevistar o Francisco Nigro (IPT). A discussão do carro flex começou muito antes. Ao apresentar o assunto, os usineiros estavam divididos com a lógica estratégica de reduzir a pressão negativa da volatilidade de oferta na realidade do mercado, que era desenhado pela Petrobrás, na medida em que é ela quem faz o preço da gasolina. Isso é válido até hoje, é nítido e efetivo. O preço da gasolina desde 2006 até 2010 está absolutamente na mesma linha em reais. O dólar até sobe, devido à desvalorização do real, mas ela não mexe no preço da gasolina porque está acompanhando o mercado em dólar. Assim, dificilmente as coisas iriam se arrumar. Havia um colchão criado pela CIDE porque para liberar para o mercado, na hipótese de uma queda no preço da gasolina, quebra o setor. A CIDE permitia a sobrevivência dum custo de produção de álcool com um custo de gasolina administrado. O

governo recentemente reduziu a CIDE ao invés de mexer no preço da bomba. Isso foi uma estratégia defensiva.

A estratégia do carro era criar o futuro. Do ponto de vista da normalidade democrática, assegurava-se ao consumidor a escolha do combustível, algo que ninguém no mundo teria. O sensor já tinha sido inventado pela Bosch muito tempo atrás. Profissionalmente tinha como se fazer, mas os produtores eram contra, porque achavam que isso seria o fim do carro a álcool. E claro que seria, mas porque o carro a álcool era uma coisa absolutamente maluca, porque crescia a uma velocidade que não era acompanhado pela oferta. A demanda era inspirada na ponta, por uma série de políticas urbanas, mais fáceis de fazer, enquanto, no campo, a oferta não tinha política nenhuma. Ao contrário, quando é feita a desregulamentação do setor, o preço do álcool vai lá para baixo e não havia nada que ajudasse alguém a produzir. O pessoal foi para o açúcar, que era liberado. Então, estava desenhado o fim de tudo. A gente olhava para frente e via-se ao final um monte de cana sem destino.

Um dos líderes entre os produtores levanta-se e diz em relação ao carro flex: **“Isso que v. está criando é um pato. Anda mal, nada mal e voa mal”**. Aquilo desnorteou todo mundo. Criou uma frase e um constrangimento. Ninguém pensava para frente. Não era mais o carro 100% a álcool, aquele ufanismo. Enfim, mandaram acabar com aquilo. A indústria automobilística pressionada precisava criar um mecanismo novo (também a Bosch, Magneto Marelli e a Delphi) até que a VW resolve lançar o carro. Foi uma semente. **O Estado não passou por aí em nenhum momento?** O Estado isentou o IPI, mantendo a mesma alíquota do carro a álcool para o flex. **A Petrobrás também não participou dessas discussões?** A Petrobrás até que tentou reagir. Então, foi uma estratégia exclusivamente do setor privado? Foi, da indústria automobilística. Produtores, não todos, divididos, defendendo uma parte o carro a álcool, outros largando a área e se dedicando ao açúcar. Muitas destilarias que eram autônomas se tornaram usinas de açúcar. O Brasil passa a produzir açúcar de uma forma alucinada (hoje 51% do mercado internacional é do Brasil). Essa foi uma estratégia que nasceu com todas as dificuldades. Os “stakeholders” todos participando, de uma forma positiva ou negativa, mas no final das contas foi uma estratégia vitoriosa. Essa é uma estratégia real, que mereceria até alguém está fazendo alguma coisa sobre essa história.

A governança, essa múltipla participação dos interessados, era privada? Complexíssima, todos privados. O governo teve participação no lançamento do Proálcool e na desregulamentação do FHC. A desregulamentação foi 100% do governo. Todo o setor privado contra. Foi governo 100%. A desregulamentação é base dessa mudança. O processo se torna muito mais atraente no Brasil e o grande deslanche do Brasil é pós-desregulamentação. Na continuidade dessa estratégia onde entra o Estado?

O Estado sumiu? O governo FHC fez o trabalho da desregulamentação, mas não sei se faltou equipe ou se tinha um certo preconceito. Faltou coragem para enfrentar o problema. Deixou o setor solto no palco, criando-se uma relação muito difícil entre os agentes da cadeia produtiva, da distribuidora com o produtor, porque faltou governo para lubrificar essas relações, inclusive com o varejo, que existe até hoje. Antes da desregulamentação tudo era governo. De repente, não existia mais nada. Só com o Consecana é que passou a existir alguma coisa e foi abençoado pelo governo. Consecana não é governo, é privado. A relação na cadeia produtiva de produtor e indústria é um “modelo privado referência”! Como o setor andava em manada, porque o IAA aglutinava tudo, o Consecana teve a estratégia de servir-se da manada. Mas, o Estado permitiu o Consecana e as Câmaras Setoriais? Sim, a Câmara Setorial já foi em seguida. Começa com o Roberto Rodrigues e as mudanças no Consecana. Duas questões levariam à biomassa: a questão básica do problema do petróleo (com tudo aquilo que vem por trás dele) e a questão do carbono com um processo de “descarbonização” (que tem que acontecer, mais cedo ou mais tarde), como consequência da tecnologia que até já existia. Muita gente já tinha testado, em escala econômica, mas tem muita coisa nova. O fator de dependência do petróleo e seus riscos (impacto global com conflitos entre países) e a questão ambiental levariam a uma mudança de jogo. Qual era o jogo? Escala, concentração e capital externo, com o Estado, desenhado. Em Brasília, o tema era biodiesel. As coisas eram feitas sem nenhum desenho estratégico. O MME era responsável pelo biodiesel e o MAPA, pouco ouvido em relação ao tema. O biodiesel não está na esteira do Proálcool. O álcool foi criado como a “commodity” mais estudada, desenhada e preparada do país. Independente dos erros e acertos, a base produtiva estava instalada.

Como foi depois que a agenda do Presidente Lula concentrou-se no etanol? Foi duríssimo. Não tinha “warrantagem”, nem tinha financiamento de estocagem. Nós

passamos por um momento de preços ruins. Na Câmara Setorial montou-se um planejamento até 2020 onde foram precisadas as metas para executar. Aquilo era meta? Ninguém definia meta. Por isso, o Roberto Rodrigues até hoje fala que não tem estratégia, tem 10 ministérios cuidando. Isso é o governo. Lula abraçou a questão energética e foi o primeiro a não ter preconceito contra usineiro. Ao contrário, reverteu a história e teve um sucesso. Lula teve um papel importante em quebrar a visão negativa do usineiro. Ele construiu uma imagem positiva lá fora. Então, foi muito mais ação estratégica, operacional, do que realmente plano estratégico. Se tomarmos o biodiesel, quem decide o preço do produto em leilão é a Petrobrás. O negócio está bom agora, mas amanhã pode não ser e o mercado quebra. Não há, não há mesmo (estratégia). O que nós temos é uma capacidade competitiva enorme. E o processo de concentração está aí, com os grandes grupos, acontecendo e agora não tem volta.

Acha que há espaço para pequenas fusões. Há espaço para o produtor intermediário no etanol? A pergunta que se tem que fazer é: v. é mais competitivo do que alguém que produz álcool com 4 milhões de toneladas de cana? Não sei, mas poderá dizer que sim. O [Banco] Itáú fez uma análise sobre escala e efeitos em competitividade e concluiu que não dá nenhuma representatividade. Significa que não é preciso ter 20 milhões de toneladas para se estabelecer. Se tiver 20 milhões de t. com custo alto e preço baixo, quebra. Se v. tiver 2 milhões de t. com um custo de 680 para um mercado que está matando os outros a 750, sobrevive.

O que inviabiliza essas empresas familiares, como a Santelisa, que foram incorporadas? Foi uma questão de gestão financeira? Não, foi falta de estratégia e visão estratégica. O setor é absurdamente cíclico. Antigamente eram 3 safras, agora 2 safras no máximo, há uma queda e depois sobe, cai, sobe... Quem determina não é o Brasil, apesar de ser importante. Quem faz o preço são os países “swingers”, como a Índia, por exemplo, que num ano produz 30 milhões de t. de cana e o mercado desaba. Como o mercado desaba, o indiano - que é ele, a mulher e quatro filhos e um hectare de terra -, abre a comporta de irrigação e arranca a soqueira da cana, na mão para plantar arroz. A Índia tem uma produção de 14 milhões de t. no ano seguinte, aí o preço sobe. Isso é um fato, todo ano é a mesma coisa. Este ano estamos esperando as monções de junho, para ver se acontecem ou não. Se forem positivas a Índia vai derrubar o mercado. E nós vamos ver preço bom de

novo em 2013, 2014. Aí muita gente vai quebrar. Alguém pode dizer, mas os brasileiros são bons. Não, mas, eu sei que o ciclo vai acontecer. Se v. olhar a quem eu oriento, esses seguros com vencimento agora estão em cima de custo, que é “commodity”, e ele está em cima disso. Daqui a dois anos, ele sai forte. Os outros arrebatados, endividados, ele os compra ou outros compram outros. Esse é o processo. Por outro lado, aconteceu um fenômeno em 2004, 2005, 2006.

A partir de 2006 v. vê um aumento grave dos preços do petróleo. É inacreditável o que o despreparo profissional, intelectual, traz para essa gente. Muitos amigos meus que, em teoria, conheciam este ciclo acharam que de uma hora para outra a coisa tinha mudado. “Agora é álcool! Tem fazer álcool, investir em álcool, o mundo vai comprar álcool”. Aplicaram o capital de investimento que tinham guardado mais o capital de giro. O que aconteceu? Eles esqueceram que quem define o preço não é a OPEP. A OPEP ajuda a definir o preço do petróleo, mas quem faz o preço da gasolina no Brasil é a Petrobrás, que não mudou o preço. O mundo passa a ter um preço espetacular do petróleo e da energia, mas a Petrobrás não. Eles esqueceram os ciclos. Isso promove um fenômeno fantástico que está acontecendo, que é uma visão estratégica, mas que as pessoas não fazem. Se tomarmos o atual período recente há um processo de endividamento muito forte, que, naturalmente pela pressão de preços baixos, leva a uma opção de sensação de quebra setorial. Naturalmente, leva a um processo de concentração, parte com capital nacional, e a uma forte entrada do capital estrangeiro. Nesse processo, em havendo a concentração, mesmo com endividamento e a queda setorial, os ativos são mantidos elevados, valorizados. A manutenção dos ativos com bom valor acelera ou excita o processo de concentração. Há interesse do produtor de vender numa boa hora para sair. É parte da pressão, pois “quem não tem escala” não tem mercado.

Assim, os “greenfields” são substituídos pela compra de “brownfields”, que são usinas existentes. Essa estratégia faz com que “oferta corra atrás da demanda”, porque não estão fazendo coisa nova, mas comprando coisa velha e o carro a álcool está sendo direcionado para isso. Então, a oferta cresce nesta safra 2,6 bilhões de litros de álcool e, digamos, eu preciso de muita cana. Mas, eu não estou plantando cana, eu não melhorei minha usina, eu vendi. O dinheiro deles é para comprar usina. Como “a oferta corre atrás da demanda” eu tenho uma possibilidade clara, um horizonte, mesmo com essas coisas no

Brasil, de fato, de ter preços melhores. A existência de preços melhores retoma ciclo da concentração, estimulando-a, como uma “missa encomendada”. Isto cria um modelo onde os menores são eliminados. Se examinar os grupos do mercado, há poucos que fazem parte do processo de concentração. A coisa foi até um certo ponto que ela foi engolida pelo próprio veneno: a Shell comprou a COSAN. Elimina os menores, mas principalmente chama o capital externo. É quando se começa a viver as duas realidades, que estudo muito, - e como é linda- a questão do petróleo. As “sete irmãs” cada vez mais fragilizadas, pois as reservas caem a 6% a.a. (o que significa, segundo a ARAMCO, ser preciso descobrir “4 Arábias Sauditas” para combater a decrepitude dos poços e atender o crescimento dos emergentes mercados asiáticos), significam o fortalecimento incrível “das Petrobrás” ARAMCO, PDVSA, etc. E são obrigadas a “joint ventures” sob o controle das estatais de petróleo. É caso do pré-sal. No dia do lançamento mediático da associação da Shell com a COSAN, alguém ligou para uma autoridade e contou o negócio. No dia seguinte, a Petrobrás foi incumbida de comprar usina, pois a Shell estava tomando conta. A Petrobrás agora está comprando a Tereos. Essa relação faz com que as “irmãs” se tornem em “empresas de energia”.

Foi uma surpresa? Não, o tamanho da operação foi (US\$ 12 bilhões). Não se esperava, mas, logo em seguida ela teve a informação de que a British Petroleum iria expandir muito. A Petrobrás estava claudicante. Lula criou a Petrobrás Biocombustível e botou uma gestão “small is beautiful”. Essas empresas, a BP - estou citando a “*Beyond Petroleum*” -, [atuam] como uma reação a essa realidade, onde quase 80% das reservas são estatais, pressão “against carbon”, inclusive acontecendo nos EUA agora é mortal. Ninguém avalia o que está acontecendo (vazamento do óleo no golfo do México). O comentário é que o vazamento da BP é o Kathrina do Obama. (Na Venezuela se noticia vazamento de plataforma da PDVSA). O Pré-Sal vai sentir... (alerta). Então, essas empresas passam a comprar usinas, só que o processo começa sem saber como termina e no meio vem uma inovação tecnológica que muda tudo. O petróleo começou para iluminação e o Ford que apostava no álcool de milho. A Fundação Bill & Melinda Gates cria uma empresa chamada Amyris, de levedura, para criar um produto para combater a malária africana não dominada. O “yeast” (levedo) come o carboidrato e o transforma num óleo. Final de 2009 a Amyris anuncia um acordo com a S. Martinho, Guarani (hoje Petrobrás), Bunge e

COSAN/Shell. Que tecnologia é essa? É simples. Uma levedura modificada, um OGM, para continuar a comer carboidrato. Mas, ao invés de produzir o álcool ou o vinho, que se transforma em álcool, processo de fermentação, desde os chineses, esse produto faz óleo diesel, gasolina, “jet fuel” e outros. Óleo diesel já estará em escala em 2011. A gasolina não produz porque já tem o álcool. O “jet fuel” está em teste piloto. Ou seja, estamos transformando carboidrato em hidrocarboneto renovável. Isso é “disruption”, uma ruptura, um processo em que se vai a uma velocidade “x” e acontece um fenômeno e sua velocidade muda para “5x”. Isso é que originou a frase do Xequê Yamani: “A idade das pedras não terminou por falta de pedras. Assim como, do petróleo não terminará por falta de petróleo”. Mas, por esse processo que está acontecendo, aqui. Isso é a nova onda que se estabeleceu e que vai gerar uma mudança no processo. **Se v. chegar para uma alta autoridade e perguntar qual é a estratégia do governo para isso aqui, v. acha que tem estratégia?** Então, a minha visão do processo estratégico é que, em função de uma conversa de bar, começa a ter conseqüências que vêm numa escala fantástica e iluminada e o Brasil é escolhido como um padrão.

Um banco africano está financiando um estudo para estratégia de governo e regulação de países africanos e da Indonésia. O Brasil serve de modelo. Qual a importância do Obama nisso tudo? A renovação da “Renewable Fuel Standard 2” determina que até 2015 acabou a produção do álcool de milho. Estabelece como 15 bilhões de galões o máximo e a demanda cresce. No mês que vem, a EPA aumentará o nível de mistura de 10% para 13% ou 15%. (Decisão não saiu em junho, como se esperava, mas foi adiada para o Outono de 2010). Dois pontos percentuais numa frota que é “n” vezes a frota brasileira: se no Brasil daria impacto, imagina lá. Os 15 bilhões de galões serão do milho e aí temos um número dos “combustíveis avançados”, que é a diferença em relação à meta. Para 2022 a meta é de 140 bilhões de litros. Há pouco foi dito que o álcool de cana brasileiro foi anunciado como “avançado”.

Não haverá etanol para todos? Aí a gente começa a discutir a questão sobre estratégia. O que nos interessa? A gente vai exportar o petróleo do Pré-Sal? O gás vai sobrar, vai entrar para competir com álcool no carro? Vamos ter quatro refinarias? Vai sobrar gasolina? Vamos exportar tudo? Quando v. conversa com alguém da EPE, sem preconceito, a estratégia do setor não pode ser pequena de modo algum. E nem é a

estratégia de fulano, beltrano ou ciclano Ometto ou do Grubisich ou do Caio. Ela começa na definição do que eu quero fazer com essas descobertas e com a única coisa que o Brasil realmente tem que é sua, inovadora, que chama a atenção do mundo, que é uma matriz energética onde metade é renovável. E não é só hidrelétrica. Hoje os produtos da cana são maiores que as hidrelétricas. Sabia disso? Primeiro derivados do petróleo, depois derivados da cana. Depois vem hidrelétrica. Isso é fantástico e o Brasil lidera essa revolução. Porque uma Amyris vem para o Brasil? É por acaso que ela vem para o Brasil?

Ao compararmos com os EUA, o que o Estado brasileiro oferece? Nada, nada. O Departamento de Energia dos EUA (DOE) faz leilões de recursos para projetos de pesquisas privados! Acha que funcionaria no Brasil? Seria uma chance. Eu estou numa fase que não acredito, mas agora seria a hora da virada. Teríamos que criar um DOE e um USDA. Agricultura é uma só, não tem sexo. Energia uma só também. Então são dois agentes. O Meio Ambiente como regulador, com uma visão não ideológica, mas prática. O EPA tem uma visão prática que dói! Acompanho o “Governor’s Ethanol Coalition”, nos EUA. Veja o que está acontecendo nos EUA pós-crise, veja a recuperação e veja o que ocorre na Europa. Eu me lembro da “The Economist”, em 2008, gozando os americanos, pois a Europa estava melhor. Ou o Brasil faz a lição de casa ou perde o bonde, ou corre o risco de ser atropelado, conforme o tamanho da “wave”, que é avassaladora. Várias empresas estrangeiras estão aqui disputando o Brasil. Tereos mudou a sede [para o Brasil] porque a Petrobrás entrou com dinheiro, melhor dinheiro do mundo. Até 49% no máximo como sócio. O açúcar vai ficar do tamanho que ele é.

A formação do burocrata nos EUA é diferenciada? Primeira coisa, dois partidos políticos há muito tempo. Isso é consequência de toda a formação do povo americano, que historicamente vem do modelo luterano. Tenho um associado que inglês. Uma apresentação dele é simplesmente uma lâmina que corta. Quando houve o aumento do preço do petróleo em US\$ 147,00, antes da crise em outubro, numa reunião de alto nível, disse que isso não se sustentava: voltará a US\$ 40,00 por barril. Demorou três meses e tudo se confirmou. O governo faz discurso e está preocupado com a eleição: político não gosta de nada de longo prazo. A abertura de sua tese deveria ser: que pena que os políticos são eleitos por quatro anos, pois com uma estratégia é preciso mais tempo. Se puder aproveitar essa chance que

tem, muito pouca gente vai notar o dedo nessa ferida, o pessoal foge de fazer isso, o mundo literalmente mudou.

7 – Resumo de entrevista com dois experientes corretores do mercado de etanol, idades superiores a 50 anos, após reunião semanal de análise setorial de quase três horas, com seus clientes, S. Paulo, 31/08/2010

“É sempre necessário um esforço do produtor junto ao governo para negociar uma safra a mais Com relação ao canal para chegar a Brasília, o acesso tendo sido mais fácil e sempre perdurou a sensibilidade de um ministro ou secretário executivo para se alterar muitas vezes uma legislação no curso da safra, ao longo do ano. Talvez por essa razão não tenhamos evoluído para um processo regulatório mais definido. Mas, ela não é sustentável.”

A corretagem de álcool não existia até 1999, época em que os produtores preocupavam-se exclusivamente com a atividade agroindustrial, pois preço e condições de venda estavam todas reguladas pelo IAA. Nessa ocasião, formavam-se filas de representantes de usineiros junto às companhias distribuidoras no Rio de Janeiro, numa relação de 400 usinas para seis compradores. Diante disso, as usinas inverteu a situação e organizaram-se concentrando a produção na Copersucar, situação que não passou de um ano. À exceção do mercado nordestino que é pulverizada pois não tem capacidade para atender todo o consumo da região, o restante do setor no Centro-Sul – caracterizado por produção entre 10% a 20% acima do consumo - organizou-se em grupos de usineiros e opera com alguma concentração regional ou corporativa. Em contato constante com a ÚNICA, os objetivos dos intermediários são três: 1) gerar escala de negócios para as usinas; 2) prestar informação qualificada e capacitação operacional; 3) realização do mercado externo, ainda que com sacrifício de preço, sob o risco de vender a safra com preço inferior ao custo de produção.

Em 2000, durante um ano, operadores de etanol, que se organizaram para negociar com as empresas distribuidoras, no início da crise de 2010, apurou-se que, embora a ÚNICA tenha se esforçado e incentivado com vasta produção de informação e representação junto às autoridades, mas ainda não foi possível solucionar três situações claras:

1 – Falta um **marco regulatório** para o setor sucroalcooleiro; é preciso saber qual é a participação desejada para o etanol a médio e longo prazo, pois não é possível continuar a vender tendo por referência a paridade cambial;

2 – É necessário um **regime tributário equalizado** para o país, que cobra 12% em SP e 30% no Pará; a volatilidade da carga tributária é muito grande; o setor fica à mercê dos interesses políticos dos estados. “Se uma energia é renovável, gera riqueza para o país, segura o homem no campo, tem uma série de benefícios, porque não ter uma carga tributária diferenciada, melhor do que a da energia fóssil?”

3 – **Estoque regulador**, toda a safra ficamos com a responsabilidade direta de ver será que vai ter produção suficiente para atender a demanda? Na entressafra de 5 meses²⁴⁰ de quem é a responsabilidade de suprir as necessidades? Não está escrito em lugar nenhum. Todo mundo acha que é o produtor que tem que fazer estoque. Ou será a companhia distribuidora? É o governo? Quem financia o estoque regulador? Como funciona nos EUA? O milho pode ser estocado em silo sem perder sua qualidade, enquanto a cana é preciso processá-la após a colheita. Assim nos EUA, o produtor pode reservar 1/12 avos e retira do silo quando livremente quiser. No caso do Brasil, a questão de produzir em 7 meses e vender em 12.

4 - A matriz energética restava na ocasião como outra incógnita diante dos esforços em favor do Pré-sal. A tendência era crescer o consumo de etanol, mas até que limite?

Por que não se planeja? “Não sabemos planejar no Brasil. Gostamos de reagir.” **É uma questão de competência?** Temos algumas pessoas com familiaridade, está na mesma faixa de informação do setor privado, mas uma série de razões para não evoluir o projeto. Como a gasolina, que compete com o etanol hidratado no carro flex, e o diesel no país, tem uma enorme carga tributária que é a CIDE, e na medida que se avança o etanol hidratado, há uma redução da arrecadação do governo haverá em algum momento um limite. Antes disso, é preciso saber qual é a segurança que uma multinacional tem para investir sem ter uma matriz energética que defina um regime de médio e longo prazos quanto da cana-de-

²⁴⁰ No centro-sul do país, o ciclo da safra de cana de açúcar, iniciando em abril e terminando em março e o ano fiscal das empresas sucroalcooleiras o acompanha. Assim, o trimestre referente aos meses de outubro, novembro e dezembro/2010 é equivalente ao terceiro trimestre de 2011 da safra 2010/2011 iniciada em março. Regiões produtoras na Bahia e Maranhão acompanham a safra do Cerrado. A safra dos estados

açúcar vai para energia elétrica, açúcar e etanol? “Abre safra, fecha safra com incertezas”. É o único setor do agronegócio nessas condições sem saber se o produto vai ser vendido e a que preço é o etanol, pois não preço mínimo, não tem demanda conhecida e apenas o limite de 70% do preço da gasolina.

O que se montou o enfraquecimento das entidades reguladoras em todos os setores, a ANP à deriva, sem o pulso e o direcionamento para comprar esse tipo de briga. Essas agências foram criadas para serem independentes, olhar o interesse do país. Hoje estão comprometidas com o grupo A ou B. O etanol tomou uma parcela da matriz automotiva, mas não conta tecnicamente com profissional representante do setor dentro da ANP, para uma convergência de interesses entre governo e indústria. Com frequência, o técnico do governo pergunta ao setor o que desejam para o marco regulatório? No governo, aliás, não se sabe qual o ministério cuida do etanol: MAPA, MMA, MDIC? Quem tem muito dono, fica sem dono. Quanto à força política é complicado, depende de cada momento. Depende da força individual do ministro. Nos EUA, tudo está regulado, os canais são conhecidos. Contudo, canais abertos existem com o MME, MAPA, MDIC e a Fazenda, quando o ponto crítico é tributação (CIDE).

Caminhos futuros? Duas tendências se verificam: uma consolidação em grupos, como a ETH Bioenergia (Odebrecht e Brenco) e a Cosan (originalmente Costa Pinto e Santa Helena), com um patamar mínimo em torno de 15, 20 ou 30 milhões de toneladas cada, que terão escala e volume para negociar isoladamente e gerar suas informações; por outro lado, do universo de 400 usinas restam dezenas ainda de administração familiar poderão convergir para uma consolidação do braço comercial, com corretoras independentes, como originalmente a Copersucar, pois o mercado internacional se sofisticou e exige sustentabilidade, certificação, etc. Até 2007, o mercado produzia mais do que a demanda doméstica na expectativa do “boom” mundial do etanol - “o Brasil vai poder exportar etanol”. O que salvou o setor foi o crescimento do mercado interno, pois com a crise de crédito em 2008 paralisou investimentos, das 30 a 40 novas usinas por ano, caiu para dez. Até o passado recente havia preocupação com o GNV pelos automóveis, agora a preocupação é o Pré-sal. Quanto ao olhar do mercado sobre a Petrobrás, o consenso é que a diretriz da empresa é motivada pela vertente “upstream”, que desenvolveu sua capacitação internacional com autonomia. Todavia, o interlocutor da empresa para o setor de etanol é a

BR Distribuidora, que opera o “downstream” e apresenta as mais baixas margens de retorno e tem uma função acessória do grupo. O presidente da empresa teria afirmado, em 2009, que pensa em abrir o mercado brasileiro de energias renováveis em níveis crescentes para o país. Isso dá uma garantia para o mercado. O problema é que amanhã, ele não está mais lá. Se for essa a determinação, pede-se que se torne um compromisso na forma de uma política pública, independente das pessoas.

8 – Transcrição de entrevista com Miguel Rosseto, sociólogo, Presidente da Petrobrás Biocombustível, Rio de Janeiro, 19/08/2010

Há uma estratégia de Estado para biocombustíveis no Brasil? Considera evidente que um Estado que estabelece mandato obrigatório de participação de etanol e de biodiesel na matriz de combustíveis líquidos tem uma política de Estado. No Brasil hoje há obrigatoriedade de 20% a 25% de etanol anidro na gasolina e no biodiesel a existência de uma mistura de B-5 (5% de biodiesel obrigatório), é evidente que são duas políticas de Estado. Ou seja, são mandatos obrigatórios que criam mercado produtor a partir de uma demanda obrigatória. Então, objetivamente, sim [há uma estratégia de Estado]. Entretanto, podemos discutir qual a qualidade dessa estratégia frente, no caso do etanol, a uma política que vem há 10, 20, 30 anos motivada por várias razões. Uma terceira política que é fundamental, que organiza especialmente de alguma forma na área do etanol, que a administração direta de preços, direta ou indiretamente pela Petrobrás. Se por qualquer razão, o preço da gasolina baixar, acaba com o etanol. Quando se fala de administração de preços há várias razões.

No Brasil, a indústria do etanol, do açúcar e da geração de energia elétrica compõe hoje uma mesma atividade econômica. Se pegarmos os faturamentos desses investimentos, os EBITDA, onde está o retorno desses investimentos, nota-se que crescentemente as usinas se transformam em investimentos bioenergéticos e menos alimentares, não é só o açúcar. O entrevistado não participa do debate se açúcar é energia ou alimento. Cada vez mais há etanol e energia elétrica através do bagaço, compondo a biomassa verdadeiramente como o potencial energético da cana-de-açúcar. É interessante notar que temos a cana e seus substratos utilizados para a formação de energia: combustível líquido, etanol; térmicas,

através da geração de energia elétrica do bagaço de cana. Obviamente, o tamanho da atividade, o número de empregos gerados, as quase 500 usinas operando no Brasil, os quase oito milhões de hectares, enfim, evidentemente não é só uma escolha de mercado. É uma regulação de preços que permite uma razoável convivência entre os dois combustíveis, especialmente a partir da tecnologia “flex fuel”, uma característica brasileira. Estamos num sistema que reequilibrou a indústria e a produção e o mercado. As indústrias do petróleo, em razão de ser estatal, e a do etanol, a partir dos estímulos do Estado e governo, compõem o equilíbrio, onde nesse jogo econômico cresce a indústria do etanol. Por conta dessas políticas e da competitividade do setor do etanol, 53% do volume hoje de veículos leves consome mais etanol do que gasolina. Nossa avaliação é que para 2020, 70% do combustível para veículos leves será de etanol, 30% de gasolina.

Isso é um processo de formação de preço, que não é totalmente livre, pois há vários componentes. No caso brasileiro, o governo opera por quê? Porque o setor de petróleo e gasolina é um setor estatal, com forte regulação. E o setor produtor de etanol tem regras, majoritariamente do setor privado, que asseguram e alavancam esse mercado. A regra principal é 25% de mistura. Portanto, o álcool hidratado é um componente de formação e do preço dessa indústria. No caso do biodiesel, é uma atividade econômica nova e há o mandato obrigatório de 5%. No caso do biodiesel, nós temos outras regras estatais, especialmente, o selo combustível social, que é uma estratégia clara. Tem um Programa Nacional, uma lei nacional que mostra a intervenção estatal, porque é um produto mais caro do que a gasolina. Ele só entra por uma exigência de Estado, que aposta numa redução de preço a longo prazo. Uma das maiores características do programa no Brasil é o “selo combustível social”. Que é uma idéia muito simples: de que este programa energético ambiental renovável seja também instrumento de distribuição de renda e estímulo à formação de mercados agrícolas regionais e que parte dessa renda agrícola seja apropriada por pequenos produtores. O selo cria um portal com quotas mínimas para a indústria de compra de matérias primas da agricultura familiar. No caso do etanol existe essa obrigatoriedade. Pode-se dizer que a política de crédito agrícola para a cana-de-açúcar é uma política de estímulo. Tudo compõe as políticas de Estado.

Recentemente, o governo fez dois movimentos claros de reorientação da qualidade da atividade econômica do etanol: a disciplina de expansão de cana-de-açúcar, conhecido

como “zoneamento agroecológico”, proibindo o crédito em algumas áreas, restringindo a expansão da cana, retirando-a da Amazônia, Pantanal, áreas de declive, mananciais, etc. O segundo foi o estímulo da norma de regulação direta do Pacto Social por qualificação do trabalho entre o governo e os produtores. São dois movimentos estratégicos. No biodiesel, faz esse movimento estratégico quando delimita também a produção do dendê no Pará, com zoneamento agroecológico em todo o país para o óleo de palma. Então, de todas as formas, o Estado atua participando diretamente das estatais, da regulação às áreas de produção primária, cria mercado e estimula a produção de biocombustíveis.

Finalmente, tem-se a construção da Petrobrás Biocombustível. Ela é uma empresa de biocombustível. A característica do setor de etanol e integração forte da produção da cana cria essa situação. Trabalha com fornecedores. Na operação com o Açúcar Guarani, 75% da cana é fornecimento de terceiros, isto é, compra de parceiros, e o restante é produção própria, via arrendamento. Já a Nova Fronteira, em Goiás, 85% é atividade própria através de arrendamento. Então, é verdade que a PBIO entrou na atividade de produção agrícola direta. Isso é verdade, mas a partir de uma estratégia de suprimento para uma atividade principal que é biocombustível. No caso do Pará, através da produção do dendê. Também estamos produzindo diretamente ou através da integração com terceiros.

Não tem nenhuma dúvida que a PBIO é a garantia de uma estratégia de longo prazo. A estratégia deste governo é “grosso modo” estimular as energias renováveis. São os matizes. Há um núcleo central estratégico que o governo opera e é claro o seguinte: o Brasil entra no século XXI de transição energética; enquanto o século XX foi do petróleo e gás; o XIX foi do carvão e fósseis; e, o XXII não será isso. Qualquer padrão tecnológico hoje indica que no século XXII não haverá o mesmo consumo de carbono e de produção de CO² ou outro gás de efeito estufa. Seja por razões ambientais ou econômicas é muito difícil imaginar o atendimento crescente da demanda mundial a partir dessa matriz energética: não tem petróleo para todo mundo até 2200! Hoje, a matriz carvão-gás-petróleo responde por 85% da demanda energética mundial. Não no Brasil, onde quase 50% da demanda energética é renovável, por duas razões fundamentais: hidreletricidade e cana-de-açúcar. Mas, qual é a referência estratégica que o Brasil deve pensar e este governo pensa? O século XXI, que será um século de transição energética, de superação de um padrão fóssil produtor de carbono para uma economia energética de baixo carbono e renovável. O País

entra em uma posição estratégica excepcional, porque descobre mais petróleo e mais renováveis.

Com a notícia da descoberta de reservas de gás no Maranhão, correspondente à metade da bacia boliviana, 25% do consumo nacional, o País tem capacidade de gerar excedentes, nas próximas décadas, de petróleo e gás, e ao mesmo tempo avançar em sua matriz renovável com competitividade. Isso que o país está fazendo. Financiar com a renda da exportação dos excedentes o novo padrão de desenvolvimento do país. Esse é o modelo do Pré-Sal. Essa equação não enxerga contradição entre a economia do petróleo e gás com a economia renovável onde os biocombustíveis são parte estruturadora, nos combustíveis e nas térmicas. Acho que esse é o marco estratégico no qual se insere a PBIO, que é uma participação, uma empresa criada em 2008, para o que foi produzida uma série de realinhamentos estratégicos. Tem-se uma posição relevante na área de biodiesel com 25% do mercado produtor. Quatro usinas de biodiesel operando, 3 com 100% do capital estatal e uma “joint-venture” 50%-50%, com o grupo gaúcho “BSBIOS”. Tem-se usinas em Candeias (BA), Quixadá (CE) e Montes Claros (MG). Tem-se uma usina de etanol no Rio Grande do Sul, que é a Copercana, uma cooperativa da qual a PBIO não participa. Além do biodiesel, temos dez usinas de etanol. Na estratégia do etanol nós nos associamos, com o limite de até 50% para não caracterizar empresa estatal, como um “novo entrante” para conhecer essa atividade econômica, que tem uma parte agrícola, a produção e a comercialização.

Há 3 grandes iniciativas: 1) participação de 46% na Açúcar Guarani (SP), anterior aos franceses da Tereos, com 7 usinas no Brasil e 1 em Moçambique; 2) associação à São Martinho (GO) na empresa “Nova Fronteira”, injetando ali “clusters” da Petrobrás; e 3) um investimento (40% das ações) na usina Total (Agroindústria Canavieira S.A.), em Bambuí (MG). A estratégia na região é participar até 50% e compartilhar a gestão. Está se formando uma inteligência e participa-se paritariamente nos conselhos de administração, da direção, da operação das empresas. Espera em cinco anos ter uma equipe de excelência em todas as áreas desse setor. Investimos também em pesquisa. A Petrobrás tem investido em infraestrutura e lidera o projeto de alcoolduto que liga Senador Canhedo (GO) e Santos (SP), esperado para iniciar em 2010.

Qual o relacionamento com a UNICA? Na realidade haviam vários traçados, que têm um impacto econômico. Não somos associados, mas achamos que vai haver muita convergência de interesse. Está sendo construído isso. Não é um investimento estatal puro e simples. É um investimento compartilhado de vários grupos. A PBIO tem uma participação minoritária, mas lidera um grande consórcio de investimento de infraestrutura, que inclui o alcoolduto e a hidrovía Tietê-Paraná. Cerca de US\$ 2,4 bilhões estão aplicados em atividade produtiva até 2014. A Petrobrás tem US\$ 400 milhões para investir em pesquisa e desenvolvimento nos próximos cinco anos. Estamos investindo em tecnologia de segunda geração, etanol, líquido celulose, rotas enzimáticas, rotas termoquímicas...

Qual o relacionamento com a Embrapa, universidades e outras instituições? Há várias equações. A partir do Centro Nacional de Referência em Biomassa (CENBIO), há vários projetos, como produção de algas, líquido celulose, produtividade agrícola, pesquisa básica agrícola, especialmente de oleaginosas no semi-árido e dendê, acordos de cooperação, acordos societários com empresas, com Embrapa, universidades federais, empresas de tecnologia de outros países. Temos uma agenda, uma estratégia aberta e organizada para uma busca de resultados tecnológico da Petrobrás na vanguarda de biocombustível. Essa é a nossa orientação. Isto é, uma estratégia muito flexível a partir de um objetivo muito claro e definido: vanguarda na produção de biocombustível, tanto no etanol quanto no biodiesel.

Como foi montada essa arquitetura? O Estado brasileiro tem várias iniciativas. Esta iniciativa é a da Petrobrás. Há muita fragilidade na organização do Estado brasileiro. É uma estratégia corporativa?” Corporativa, sim, da Petrobrás. O Brasil tem um problema sério que é uma ausência de coordenação efetiva em projetos de pesquisa dessa natureza. No Brasil se confunde descentralização com descoordenação. Acho que é positivo descentralizar, mas não descoordenar. O Brasil deveria ter um padrão de coordenação muito superior ao que existe na nossa área. Há vários laboratórios, vários institutos, eu não sei. Tem que perguntar ao MCT. Quem é que está pesquisando tecnologia de segunda geração? A Petrobrás está pesquisando.

A descoordenação existe em outras áreas, como investimento, ou todas as iniciativas de investimento são geradas e criadas dentro da Petrobrás? “As nossas, sim.” Claro que existem muitas pesquisas, no CTC, várias empresas, grupos privados, ou

associações como a Amyris lá na São Martinho, a Cosan seguramente tem, mas acho que há uma ausência de coordenação nessa área. **É difícil coordenar todo o setor do etanol?** Há um déficit de presença estatal para usar uma linguagem clara. Acho que o Estado brasileiro deveria ter uma presença mais forte de coordenação e estímulo. Entre a ANP, que regula e acompanha, entre o MME, a coordenação da Casa Civil das áreas envolvidas, as universidades, o MCT, a EPE, eu acho que há um vazio de gestão. **Como se explica esse vazio?** São programas novos. Por outro lado, são programas como o etanol, que vinha sendo respondido pela dinâmica institucional (“está funcionando...”). Mas, é absolutamente insuficiente para a demanda. A percepção do que anda circulando é de vazio. Enxergam-se várias coisas horizontais na ANP, o MME e o MCT, mas se perguntar aonde ou quem lidera e qual o projeto de pesquisa de domínio brasileiro de celulose, onde se encontra isso? “Duvido que alguém te responda”. Pesquisamos a 3ª e a 4ª geração, microalgas, por exemplo, como suprimento. Quem está investindo na captura de CO₂ dos processos de fermentação das usinas de etanol? Se olharmos os EUA, é no NREL. Aqui não tem. Há ausência de coordenação, de comando. Confundimos uma positiva descentralização com uma ruim e equivocada descoordenação. Significa não ter foco, duplicação de recursos para alguns objetos. “Sinto falta de uma pegada mais forte”. Acho que a partir das exigências ambientais, dessa agenda que entra, é possível rever a questão de coordenação.

O interlocutor informa que nos EUA são 2 ministérios (DOE e USDA) mais uma agência, a EPA que cuidam dos biocombustíveis, enquanto no Brasil são 10 ministérios e 2 agências. Como se explica essa diferença? No Brasil, o Senado está discutindo uma lei de biocombustíveis. Foi aprovado o relatório na Comissão de Energia do Senado, ruim, muito fraco. Falta um marco institucional. Sobre biodiesel, por exemplo, a legislação falava até B-5²⁴¹, que era para 2013. Essa meta foi antecipada e abriu-se um vazio agora. Não há uma estratégia de crescimento, um marco. Falta no Brasil, nesta agenda de biocombustíveis, um projeto, uma presença estratégica que sinalize para os agentes econômicos e para a sociedade um projeto de futuro mais claro.

Mas, essa não é uma crítica do setor privado? O setor privado tem uma capacidade secular de buscar apoio estatal para expansão de seus negócios e afastar o Estado dos bons negócios. Na agricultura temos uma situação híbrida curiosa. Existem

²⁴¹ A expressão “B-5” caracteriza a mistura de 5% de biodiesel ao óleo diesel comum.

países que regulam suas economias agrícolas. Eu quero “x” volumes de produção e vou pagar por isso. No Brasil temos uma condição de Lei Agrícola, preço mínimo, de rolagem de dívida, uma confusão. Qual é a regra? Não tem regra. O indivíduo pressiona, a dívida [ele] não paga. Não tem uma regra estável. Acho que no setor de biocombustíveis é importante estabelecer uma nova fronteira. Até aqui chegamos bem. A impressão é que tem uma nebulosa de futuro, de crescimento, de não crescimento (sic). Há uma idéia de crescimento do etanol no ciclo leve, por conta do ‘flex-fuel’ e da competitividade do etanol, até por questões tributárias (os ICMS do etanol são mais baratos que a gasolina). A Petrobrás movimenta-se para ser uma exportadora, vai exportar muita gasolina. Há presença estatal, regulação estatal nas duas áreas (etanol e biodiesel), há estímulos, mas também há um certo cansaço e esgotamento que veio até aqui. Daqui para frente tem um vazio. Não se enxerga uma diretriz mais clara de expansão de crescimento. Nós tivemos movimentos até agora importantes, ambientais e sociais. Porém, dentro do ponto de vista de mercado, de tecnologia, acho que tem poucas iniciativas mais organizadas. Há uma percepção de que existe um mercado que cresce, expande a partir das bases que ocupou, mas...

Qual é a barreira? “Não sei. Curioso isso. Uma coisa que é clara: a ausência de coordenação na área de pesquisa e desenvolvimento, é impressionante. Para não ser injusto, quero citar o MCT, que criou um laboratório na UNICAMP, tem feito vários movimentos, mas acho que falta “enforcement”. Acho que tem fragilidades institucionais.

Como se materializa isso? É uma outra agenda, mas falta uma gestão – não é fácil. Estamos falando de culturas institucionais, poder. Não é um tema fácil, mas o padrão de desnacionalização é um tema importante. Quem se apropria dessa riqueza é a Monsanto, que comprou a Canavialis, o maior banco genético de cana de açúcar do mundo, que era da Votorantim. Acho que é uma outra agenda que o Estado brasileiro não tem opinião. Ele pode até concordar, mas existem silêncios estratégicos de futuro que tem que ser preenchido: agenda tecnológica, agenda do mercado, agenda de economia, mais nacionalizada ou não, tem essas a agendas do futuro que parece estamos fora.

O “outro lado” está também preocupado? No setor de etanol, o setor está consciente que ele já conquistou uma rampa de crescimento, no Brasil, mercado interno. Cresce porque vai ter mais etanol, o açúcar tem demanda no mercado mundial e vai se

“*hedgear*” (sic) na energia elétrica que vender. Tanto é que a grande pauta do setor é a exportação que abre novos mercados para esse excedente energético que a gente vai produzir. Há um certo conforto estrutural, mas uma ausência de uma visão. Tem conforto porque o setor garantiu o mercado com 25%. Ele tem o mercado da biomassa, novo e crescente. Sabe que é competitivo no álcool hidratado e que tem um “*hedge*” de açúcar. O setor de biodiesel tem um problema que investiu muito e não tem mercado. Tem uma capacidade de produção duas vezes o B-5. Vai ter uma necessidade de ajuste de curto prazo.

Qual o efeito no produtor rural. Ele tem uma garantia de estabilização da renda? Creio que sim. Sempre que falamos em biocombustíveis, temos que separar etanol de biodiesel. Etanol, mais estabilizado. Toda a mão de obra, emprego de toda atividade econômica, 1,5 milhão, 2 milhões de pessoas. Por outro lado, são 56 mil famílias no biodiesel, cadastradas, produzindo, recebendo. É uma atividade de fomento, estamos iniciando em mercados regionais, mas acreditamos que em 3 anos teremos muita coisa boa e com aumento da produtividade. Mamona não é utilizada hoje no biodiesel porque é cara (custa hoje duas vezes o óleo de soja). Estamos satisfeitos. Estamos animados com esse número de famílias, que significa algodão, mamona, soja, girassol e palma (dendê) no Pará, soja e canola no Paraná, apostando numa diversificação. Há uma renda nova agrícola e industrial, pois o Brasil produz equipamentos para biodiesel, gera emprego na atividade, deixa de importar diesel e divide essa renda agrícola. Isto é estrutural e veio para ficar.

9 - Entrevista com Eduardo Leão, economista, diretor-executivo da UNICA, São Paulo, 31/08/2010.

Pleitos para o novo governo – Nossa agenda junto à futura presidência do Brasil, não só do setor do etanol, mas para toda a cadeia do agronegócio, é contar com uma estratégia muito clara. Os EUA sabem exatamente quanto e quando terão de produzir “x” quantidades. Eles contam com uma segurança até 2022. Nós não temos nenhum referencial do que pode acontecer se houver algum imprevisto na safra. Então, a UNICA contribuiu com mais treze entidades (AIAA - Associação das Indústrias de Açúcar e do Alcool, UDOP – União dos Produtores de Bioenergia, Alcopar (PR), Biosoul (MS), e outras dos estados)

para o “Forum Nacional Sucoenergético” produzir este documento “Proposta de Políticas Públicas para o Setor Sucoenergético”. Inicialmente, ele trata da importância estratégica do setor – o tema de sua pesquisa. Dizemos que é um setor que gera mais de um milhão de empregos diretos em mais de 1.000 municípios, seis vezes maior do que a indústria de petróleo no Brasil. É o setor que evitou 80 milhões de toneladas de CO² evitando internações hospitalares e constitui, hoje, numa energia complementar às fontes hídricas durante a estiagem assegurando o sistema elétrico do país e eliminando o risco de apagões. Nossas propostas, claro, estão concentradas em 2010 nos debates do Congresso sobre o Código Florestal, de forma a não perder as áreas que são produtivas mas que têm longa história de ocupação e exploração do solo, naturalmente sem vegetação nativa mínima, o que compromete, só no estado de S.Paulo, mais de 3,7 milhões de hectares que geram quase R\$ 6 bilhões em receitas anuais. Outra preocupação de ordem social está na esfera trabalhista no que toca às especificidades sobre trabalho escravo, preocupada em particular com relação à defesa das usinas que caíram na “lista suja”, que afeta uma minoria do setor. Mais, a questão dos direitos de propriedade, reprimindo ações ilegítimas que consternam o governo, as empresas e a sociedade, decorrentes dos índices de produtividade que ainda têm critérios inconsequentes. Evidentemente, nós queremos não só do governo, mas através dele exigir também da indústria automotiva sua contribuição. Achamos que é possível melhorar o desempenho do rendimento dos motores flex, melhorando o nível de consumo, com maior eficiência, com a redução dos níveis de poluição local.

A questão principal com o governo é invariavelmente a adoção de um marco regulatório que assegure o crescimento do setor, a exemplo do que acontece nos EUA, na matriz energética do país. Esse pacote também precisa incluir um regime uniforme de alíquotas do ICMS aplicado em todo o país, evitando disparidades tributárias, onde só S. Paulo tem um tratamento mais favorável ao etanol. Na esfera tributária, acreditamos que há espaço para transformar a CIDE num imposto ambiental e regulatório, baseado num valor que não é gasto para mitigar a emissão de gases, e uma outra parte, variável e regulatório, que garante a competitividade dos combustíveis renováveis e evite surtos de preços que prejudica a população.

Sustentabilidade – A indústria da cana-de-açúcar brasileira oferece um excelente exemplo de como as questões sociais, econômicas e ambientais podem ser colocadas no

contexto da sustentabilidade. O etanol no Brasil é a melhor opção para produção de biocombustíveis de modo sustentável. Nós vimos defendendo a sustentabilidade do etanol de modo incessante: não destrói a Floresta Amazônica, nem causa inflação nos alimentos. Uma questão sempre em destaque é o tema ambiental. Conduzimos a assinatura do “Protocolo Agroambiental da Cana-de-Açúcar”, firmado com a secretaria do meio ambiente do governo do estado de S.Paulo, em 2007, contendo uma série de compromissos além da legislação ambiental, o que dá uma diferenciação ao setor, na medida em que as usinas que assinam o protocolo – a UNICA é um guarda-chuva, cada associado assina individualmente, mas que desde o final de 2009, 85% dos associados aderiram – busca fixar uma série de metas, antecipar o fim da queima da cana e reduzir inúmeras pressões. Cerca de 25% das matas ciliares do estado de São Paulo estão protegidas pela indústria canavieira e até 2017 se espera recuperar 32 mil hectares dessas matas, com 50 milhões de mudas plantadas. Várias estimativas baseadas na análise de ciclo de vida mostram que o etanol de cana reduz emissões dos GEE, podendo chegar até 90% se compararmos com a gasolina. O balanço energético do etanol é 4,5 vezes melhor do que o etanol com origem no trigo e na beterraba, mais é ainda maior 7 vezes do que o etanol produzido de milho. Ainda como meio de mitigar o aquecimento global, é importante lembrar que as usinas estão gerando sua própria energia elétrica, com a queima do bagaço. Além disso, os excedentes de energia estão suprindo o mercado nacional de energia. Dos 170 países signatários do Protocolo de Kyoto, dez não conseguiram cumprir suas metas. O Brasil achou uma solução.

A questão de alimentos é superada? Acredito que, em linhas gerais, a maior parte das pessoas não mais considera esse mito que foi criado. Mas, é sempre bom recordar os números. No Brasil, o discurso perde sentido na medida em que o país dobrou sua produção de alimentos nos últimos dez anos, apesar da expansão da cana, que ocupa apenas 1% das terras aráveis do território nacional pelos produtores de cana, com isso, substituindo metade do consumo de gasolina, que tem o benefício climático. Em escala mundial, se juntarmos todo o etanol produzido no Brasil, EUA, Argentina, Europa, etc., atinge 1%, isto é, 1,4 bilhão de área plantada com qualquer agricultura, em todo o mundo, dos quais 14 a 15 milhões de hectares no mundo, seja em cana, milho, qualquer outro. Além disso, ficou claro que os movimentos de alta dos preços agrícolas não tinha nada a ver com os biocombustíveis, mas com o preço do petróleo e as especulações dos fundos de

investimento.tinha a ver com o aumento dos custos de produção, tinha a ver com quebra de safra internacional. Tanto é que, passado esses momentos, todos os fatores retomam seus patamares anteriores, caindo significativamente, provando que não tinha uma relação direta entre uma coisa e outra.

Relações sociais – Para sua informação, a UNICA e a Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de S Paulo (FERAESP), assinaram, em 2006, um protocolo de intenções para um “forum de discussões” e comissões para tratar questões de aferição da produção do corte de cana, transporte, etc. Houve um amadurecimento muito grande do setor. Aliás, o perfil do setor está mudando consideravelmente. Hoje na indústria de cana-de-açúcar estão associados originários do setor do petróleo, as novas empresas de energia, internacionais, que operam numa área ainda mais crítica do ponto de vista ambiental. Mas, do ponto de vista social, a pedido do Presidente Lula, sob a coordenação da secretaria geral da presidência, participamos com a CONTAG e a FERAESP (durante seis meses, juntamente conosco o Forum Nacional Sucroenergético – era sucroalcooleiro, mas o novo nome efetivamente representa a expansão da atividade, além de açúcar e álcool. Conseguimos ao longo do tempo positivamente identificar uma série de ações sobre o que se almeja em qualquer lugar do mundo: práticas cada vez mais sustentáveis, em uma série de questões como migração do trabalhador e terceirização, cada vez mais aplicada no serviço de colheita da cana. Então, achamos que poderíamos melhorar a relação trabalhista e ir além da legislação. Fizemos um protocolo, ao qual as usinas aderem voluntariamente - que se espera se entusiasmem com a oportunidade – que demonstrem que o setor quer progredir. Aqueles que desenvolverem práticas dessa natureza terão seu reconhecimento, um grau de diferenciação, enquanto as outras, quem ficar de fora, quem não está ainda no mesmo estado de certificação, irão atrás buscar melhor imagem buscando o selo que as certifiquem como praticante das melhores práticas. Outro aspecto importante, no campo social, é o que se conseguiu identificar nas usinas que já estão promovendo diversos cursos e treinamentos, que buscam o aperfeiçoamento da categoria profissional do trabalhador rural, sobretudo, estamos preparando um programa que reúne toda a cadeia produtiva – então, a indústria de máquinas colheitadeiras, insumos e defensivos, num grande projeto de requalificação dos cortadores de cana, diante da mecanização das lavouras no estado e em todo o país daqui a pouco. Isso é sinal de evolução e amadurecimento. O setor entende que é

preciso avançar nesses setores. O protocolo ambiental já foi um passo importante, no caminho da melhoria das populações regionais. Isso compõe a ideia que etanol não é uma solução brasileira, mas global – reduzindo até 90% dos GEE com benefícios para o país e o planeta.

Extensão do etanol além do combustível (plástico verde, etc.) – Faz parte das propostas do Forum para o novo governo que incentive a produção e sobretudo seu uso, como funciona na Califórnia. Enxergo o bioplástico como uma das alternativas para o uso da cana-de-açúcar, que não é só combustível, mas uma matéria prima. Existem outras rotas tecnológicas, como o etanol de segunda geração, a partir do bagaço, não mais do caldo, como é feito hoje, diesel a partir da cana-de-açúcar, vários outros produtos da alcoolquímica, além do fato do etanol passar a ser utilizado em diversos outros meios de transporte, com ônibus, motocicletas, aviões para pulverização, mais os experimentos para aviação de curta distância, são alternativas para a mais antiga e ao mesmo tempo a mais moderna fonte de energia.

Comunicação – Este ano (2010) pela primeira vez o Salão do Automóvel de São Paulo vai ter uma área exclusiva sobre o etanol. Nem no tempo do Proálcool parece que houve algo assim. Parece incrível, mas até hoje nunca esse tema foi aproveitado num momento único do setor automobilístico. Então, vamos ter todos os cenários de módulos educacionais – o sujeito entra num canavial - com testes, uma usina interativa, todo o processo de laboratório, industrial, etc. Nosso esforço é para divulgação do conceito que a gente sabe que é positiva a imagem do etanol junto ao público brasileiro, apesar das oscilações e riscos de elevação de preço que existem diante da questão. Também no ano que vem, em junho, vamos ter o “Ethanol Summit 2011”, desta vez em conjunto com a “The Economist”, com a presença do Bill Clinton e mais de cem personalidades estrangeiras. Nessa linha, temos também uma preocupação em utilizar nossa rede no exterior, Washington e Bruxelas, e futuramente na Ásia, talvez, com o objetivo de melhorar nossa comunicação nessas regiões, que nós consideramos cruciais diante da globalização do etanol.

Sobre aumento de preços e crise de oferta – Quanto a preços, o mercado do açúcar tem boas perspectivas para os próximos anos. Realmente, quanto ao etanol, há sérias dificuldades, de restrição de investimentos de um lado até o limite do preço de venda na

outra ponta. Acredito que o consumo está crescendo no Brasil e no mundo. Foram feitos alguns investimentos significativos começaram a ser feitos, com recursos externos de diversas origens, mas as condições climáticas no centro-sul não têm sido favoráveis. Preocupa-nos, sobretudo, a próxima entressafra.

Nota do autor: Em meio à crise do primeiro semestre de 2011, embora durante o estágio doutoral nos EUA, contatei formalmente o Diretor Executivo da UNICA solicitando seus comentários sobre a questão da elevação de preços e a crise de oferta. Gentilmente, transmitiu-me uma série de artigos da presidência da UNICA, assinados por Marcos Jank, publicados na grande imprensa de Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, no mês de abril de 2011, que refletiam sua opinião. Assim, resumo aqui resumo do posicionamento da Associação.

“O primeiro grande equívoco neste momento é acreditar que o problema reside no preço do açúcar. É verdade que nos dois últimos anos foi mais lucrativo usar o caldo da cana para produzir açúcar. Porém a "flexibilidade" das usinas para optar pelo açúcar se restringe a apenas 6% da produção de cana. Na última safra foram quase 5 milhões de toneladas de açúcar adicionais, que dariam para fazer 3 bilhões de litros de etanol, mas com importante perda de lucratividade para as empresas. Ocorre que só a quebra de safra pela estiagem em 2010 causou a perda do equivalente a 5 bilhões de litros de etanol. E a desaceleração do crescimento do setor depois da crise de 2008 foi equivalente a uma redução de produção de cana que poderia gerar outros 11 bilhões de litros de etanol este ano, quase metade do consumo do País do ano inteiro. O verdadeiro problema, portanto, não está na substituição do etanol pelo açúcar, mas sim na falta de investimentos em produção de cana-de-açúcar para produzir ambos. De 2000 a 2008, a produção de cana-de-açúcar cresceu 10,3% ao ano, puxada pelo forte crescimento das vendas de veículos flex. Com 20 novas usinas inauguradas por ano a partir de 2005, foi o momento da abundância de capital relativamente mais barato, novos entrantes com pouca experiência no setor junto a gente do setor, mas com dificuldade de acesso a instrumentos modernos de financiamento. Com o açúcar em baixa, os investimentos vieram da perspectiva de boas margens para o etanol, no país e no exterior.

Mas, a crise mundial de 2008 chegou e atingiu principalmente as empresas que mais investiram. Um terço entrou em dificuldades e sofreu reestruturação financeira e societária.

Aí, as tradicionais “tradings” sólidas das áreas de agroindústria, e outras do petróleo e química entraram com força. Só que muitas concentraram na compra de empresas em dificuldades, e mais de 70% do setor é vai se fixar em grupos com ativos, estrutura de capital e governança prontos para investir. Nesses últimos seis anos, o custo de produção do etanol aumentou mais de 40% e o produto perdeu competitividade frente à gasolina, que segue com o mesmo preço desde 2005. Com redução de margens, não justifica investimento nos “greenfields”(as novas unidades), inseguros em relação ao “preço administrado” da gasolina, concorrente direto nas bombas, quando para o investidor vale a lei da oferta e da procura. Então, o desafio não é área, tecnologia, gestão ou governança. Capital também vai sendo superado. Falta enfrentar a competitividade do produto por esforços dos setores público e privado: harmonização do ICMS com alíquota reduzida, incentivo à bioeletricidade, melhoria da logística e armazenagem, pactuação de compromissos com a oferta e a garantia de abastecimento. Da indústria é preciso maior eficiência dos motores flex. Uma maior regulação parece ser necessária na componente energética da indústria, mas que o intervencionismo excessivo pode levar a um engessamento, inibindo investimentos essenciais para o seu crescimento. Queremos fugir da volatilidade e do eterno “stop and go” que marcaram a história recente do setor. Não queremos repetir o “voo da galinha” que vimos em 2006. A cana-de-açúcar já é a segunda fonte de energia do país, também graças ao carro flex. Se o flex e o etanol não existissem, nos últimos seis anos os consumidores teriam gasto R\$ 20 bilhões a mais para abastecer os seus carros só com gasolina, pois o etanol manteve-se competitivo frente à gasolina na maior parte do mercado. Isso sem contar com os prejuízos que a sociedade teria na saúde pública, empregos e interiorização do desenvolvimento.

O diagnóstico equivocado, que atribui os atuais problemas ao aumento da produção de açúcar, levou a ameaças de políticas públicas de caráter punitivo, que gerariam insegurança, afastariam investimentos e frustrariam o crescimento da indústria. Medidas como a taxação das exportações de açúcar, a restrição das exportações de etanol ou a redução da mistura de etanol na gasolina aquém do limite legal de 20%, cogitadas nos últimos dias, produziriam o contrário do que o momento exige. Acontece que hoje o setor tem dificuldade de investir em plantas dedicadas a etanol pela grande incerteza quanto à evolução do preço da gasolina, administrado pela Petrobrás e mantido no mesmo patamar

desde 2005. Com o aumento dos custos da produção de cana, as margens reduziram-se e o investidor teme a falta de regras claras que permitam a convivência e a competição entre dois mercados com estruturas distintas - o de etanol, pulverizado e competitivo, e o da gasolina, um quase monopólio. Taxar as exportações de açúcar ou restringir as de etanol são medidas que aumentariam o nível de incerteza e afugentariam novos investimentos.

A elevação dos preços do etanol fez com que o consumo do combustível despencasse nas últimas semanas, sendo substituído por gasolina nos carros flex em quase todo o país. Com a alta dos preços são muitas as acusações, algumas verdadeiras, outras falsas.

É preciso analisar os fatos com atenção. A oscilação de preços é uma característica marcante em todas as commodities. O que acontece com o etanol também ocorre com o tomate, a soja, o minério de ferro e o petróleo. Por que então se reclama tanto do etanol? Basicamente porque a comparação desse produto é sempre feita com a gasolina, cujo preço no Brasil praticamente não varia há anos. Se a gasolina brasileira seguisse pari-passu os preços internacionais do petróleo, a volatilidade de seu preço seria maior do que a do etanol, e as reclamações dos brasileiros, imensas. É obvio que não estamos satisfeitos com o baixo crescimento do setor, que prejudica produtores, distribuidores, revendedores, consumidores e governo. O desafio é fazê-lo crescer com sustentabilidade econômica, ambiental e social, e sem sobressalto.

10 – Transcrição, em português, de entrevista com Daniel Sperling, autor do livro “Two Billion Cars”, professor de engenharia, políticas e ciência ambiental em UC Davis, Institute of Transportation Studies, e membro da California Air Resources Board (CARB), Davis (CA), 15/03/2011

Pode descrever as diferenças de estilos entre o chapéu de acadêmico e a autoridade reguladora? Quão diferentemente nos dois casos vê o mercado e as pressões dos grupos de interesse? É completamente diferente e essa é minha pergunta. Estou tentando entender como explicar. Realmente preciso sentar e pensar a respeito sobre como articular bem. Algumas diferenças incluem o fato de que, na academia nós queremos que tudo seja científico, com base na ciência, sem compromisso e independente. No mundo regulador é preciso desenhar políticas e regras que sejam transparentes, simples,

onde na verdade existam modelos disponíveis para serem usados pelos operadores, de modo contrário aos modelos acadêmicos, os quais somente a academia pode usar adequadamente para análise ou previsões. Eles precisam ser dados disponíveis para implementar esses programas e controlar, ao invés de apenas dados para uma análise conceitual ou modelos. É preciso ser sensível a tratar os temas com equidade quando se é um regulador ou um “policymaker”. Equidade significa atravessar todas as empresas, indústrias, regiões geográficas e também por entre os grupos econômicos sociais. É preciso ser sensível aos interesses políticos, pois “eles” vão lhe processar na Justiça e bloquear o seu trabalho – e qual é o problema? Então, é um mundo muito diferente.

Quanto se refere ao processo judicial está se referindo a responsabilização (“accountability”)? Sim, responsabilização (“accountability”). Essa é uma grande diferença. Na academia não há responsabilização. Pode-se dizer qualquer coisa, fazer qualquer coisa. Lá fora, se disser algo em público será responsabilizado pelas palavras que usou. Isso é realmente uma das grandes diferenças. Quando eu era um acadêmico ninguém se importava com o que eu dizia. Mas, agora que sou uma autoridade reguladora, se eu disser algo em público, eu tenho de ser muito mais cuidadoso sobre o que digo.

Considera que os EUA têm uma estratégia nacional para energias renováveis ou não? Concorda que entre as muitas diferenças entre o comportamento pioneiro californiano e o tradicional do restante do país deve-se ao fato que não existem eleitorado segmentado em plantadores, usineiros, montadoras? O Obama tem uma estratégia, mas ele não é capaz de implementá-la. Então, eu diria que o governo federal não tem, mas Obama tem. Isso significa que a prioridade federal é ter preços de energia mais baixos, indústria de etanol de milho, proteger a indústria de fósseis, na forma de empregos e em termos econômicos, isso é um tipo de política federal. A da Califórnia é muito diferente. Ela é – e a federal é um tipo que tem uma fraca política de segurança energética, é fraca, não é forte -, mas a Califórnia tem um compromisso mais forte com a eficiência energética, maior e mais amplo compromisso com a energia renovável, um compromisso mais forte de redução das emissões de gás carbônico e que tem a vantagem de não termos uma indústria de carvão no estado. Temos uma indústria petrolífera, mas, como sabe, mesmo ela paga tudo. Assim, não temos uma indústria do petróleo, mas tivemos indústria automotiva, mas os carros das companhias japonesas têm uma larga presença aqui e elas

não têm plantas aqui, mas seus escritórios na América do Norte estão na Califórnia, mas as montadoras como a Honda, Toyota, Nissan foram para o Tennessee. Portanto, têm uma presença mais de apoio em termos de energia e políticas climáticas do as montadoras de Detroit. Então, isso ajuda. Ajuda-nos, ainda, que a Junta de Recursos do Ar da Califórnia (CARB) seja uma agência bem independente, não é politizada, como a EPA (federal). Assim, a CARB não tem de se reportar diretamente ao governador ou ao poder legislativo estadual. Assim, tomamos nossas próprias decisões, enquanto a EPA tem tudo despachado pela Casa Branca.

Quais são os aspectos críticos da administração federal? Poderia falar sobre o que discorda nos papéis do DOE, USDA e EPA, especificamente sobre biocombustíveis? Eles são órgãos autônomos? Eles estão de acordo com o setor privado? Bem, o DOE não tem muito papel a desempenhar. Não tem papel de política reguladora. São somente pesquisa e desenvolvimento científico e nuclear. Nada mais. Assim, a EPA é mais importante em termos de energia e políticas climática. A EPA, como sabe, bem agora, está sob ataque dos republicanos e do “Tea Party”. Ela é o “inimigo número um” para eles, que representa para eles o problema de “governo em excesso” (“too much government”). Eles veem-na como um símbolo de excesso de governo. Eles estão tentando atacar e atingir a EPA. A agência tornou-se mais politizada com os anos, ao contrário da CARB que foi capaz de manter uma cultura de apoiar-se na ciência, independente e não manipulada politicamente. Por isso, tem a confiança de muitas partes da sociedade e dos governos. Portanto, quando a AB32 foi aprovada, questionou-se sobre quem seria o responsável pela administração dessa lei. Houve muito debate, e a CARB ficou responsável, pois todos sentiam que podiam confiar na CARB. É tem uma cultura de sustentar-se na ciência, basear-se em evidências e tem uma cultura de engajamento, trabalhando junto com seminários, interagindo com movimentos sociais todo o tempo, de forma que tem o respeito de todo o grupo. **Tanto a CARB e a EPA são agências reguladoras?** Sim, a CARB apenas para a Califórnia e a EPA para todo o país. A CARB cuida apenas de poluição do ar e clima, enquanto a EPA cuida de tudo, como produtos tóxicos, água, etc. A CARB é mais restrita. Suas responsabilidades são muito mais restritas.

No seu livro, citou a “Pavley’s Act” e os problemas da Califórnia que foi processada pela indústria automobilística. Embora a Corte Federal (Supremo

Tribunal Federal dos EUA) tenha favorecido o estado, ficou condicionado a uma liberação do Presidente Bush, que ele retardou. A Califórnia ainda está dependente desse “waiver”?

Não, não. Quando o Presidente Obama assumiu, fez duas coisas. Deu à Califórnia permissão para avançar em sua legislação e determinou que todo o país, não apenas a Califórnia, deveria segui-la. Assim, ele transformou o “Pavley’s Act” em lei nacional. Essa foi a decisão. Ele é muito sábio. É uma situação muito difícil, mas esse programa para os automóveis foi a coisa mais agressiva já feita sobre energia e GEE.

Ocorreu algum tipo de fracionamento no país, diferenças muito grandes de opiniões na indústria, governo e academia? Bem, isso mudou com o tempo. Depende de que ponto. Como sabe, por muitos anos as montadoras de Detroit opuseram-se a qualquer aumento do rendimento de combustível em seus carros entre outras coisas. A Califórnia estava abrindo o caminho para isso e, aí, os estados do nordeste e alguns outros estados juntaram-se – acho que 15 estados juntaram-se à Califórnia com as normas técnicas do Pavley -, mas as indústrias de Detroit não queriam fazer nada, e o restante do setor queriam que tudo compusesse um regime nacional, evitando o que chamavam de “uma colcha de retalhos de regulações”. Assim, o restante da indústria apoiou as montadoras de Detroit, à exceção da Honda, contra a Califórnia. Isso aconteceu até que o Obama elaborasse um acordo, que funcionou na época, porque era justamente após o governo ter salvado a GM e a Chrysler, condicionando-as a apoiar as normas do Pavley. Assim, nessas circunstâncias, mudaram. Outras companhias apoiaram Obama e os normativos da Califórnia.

Durante o programa de Jon Stewart²⁴² na televisão, disse em outras palavras que “o desafio será ter a certeza de que o interesse público prevaleça”. Pode-se, então, esperar-se nos EUA um acordo de equilíbrio de interesses de consumidores, ambientalistas, fazendeiros, a indústria do petróleo, as montadoras? É peça por peça. Ou seja, são precisas duas coisas em economia: Pode-se impor um imposto sobre carbono emitido ou um mecanismo tipo “cap and trade” (limitação de emissões e transação de licenças e créditos). E essa política atravessa toda a economia. Acho que eventualmente vai funcionar um programa “cap and trade” nos EUA. Como sabe, a Califórnia já o adotou em

²⁴² Jon Stewart apresenta “The Daily Show”, uma crítica política bem humorada referencial da vida pública norte-americana.

dezembro de 2010. Apenas começamos, mas isso afetará todos os setores. Porém, o problema é que, mesmo com o “cap and trade” ou o imposto sobre carbono, distintos setores respondem de modos diferentes. Como o setor de transporte ou combustíveis. Se tiver um programa “cap and trade” o valor do carbono, digamos, é US\$ 40/t, a indústria de petróleo não vai mudar seu comportamento, porque tudo o que eles fazem... não num modo principal, em termos de combustíveis alternativos, porque os combustíveis alternativos irão custar mais do que isso. Assim, irão apenas comprar os créditos e eles não irão mudar o seu comportamento. Portanto, por isso é que temos as normas de combustíveis de baixo carbono (LCFS), porque é nosso entendimento que é preciso ser tecnologicamente seguro. O que a LCFS faz: estabelece um padrão de uso de carbono na indústria do petróleo e diz que é preciso atingir aquele nível a qualquer custo. Pode comprar e vender créditos, o que irá reduzir o custo, mas ainda vai ser caro. Porém, isso obriga-os a investir em combustíveis alternativos. Então, é preciso estabelecer políticas, mesmo quando se adota um mecanismo “cap and trade”, pois ainda vai ser necessário alargar e estabelecer políticas que tratem diferentes atividades societárias e industriais. Estamos fazendo assim na Califórnia. Assim, o estado na verdade tem um modelo. Provavelmente, tem o mais completo e coerente modelo de política, certamente, para transporte e, mesmo o economicamente mais amplo de todos os países, de muitos lugares. E começamos agora a aplicar aqui.

Durante os procedimentos de adoção dos critérios de biocombustíveis avançados, como membro da CARB, provavelmente recebeu informações e pleitos da UNICA. Algum aspecto especial no relacionamento o surpreendeu? Bem, a única preocupação era o cálculo de análise do ciclo de vida que nós fizemos. E aquele era o número calculado para o fator de uso da terra no Brasil. A UNICA achavam que nossa estimativa seguia um conceito muito amplo. Assim, essa era a única preocupação real. Eles gostam dos LCFS, porque favorece o etanol de cana-de-açúcar. Por isso, a Shell, por exemplo, associou-se à COSAN. No futuro, os carros usarão um misto de eletricidade, célula elétrica e biocombustíveis avançados.

Está se referido a etanol celulósico? Sim, ou algas, mas a majoritariamente celulósico. De acordo com um trabalho da OCDE sobre dados das normas de combustíveis renováveis, eles projetam um consumo de 1 milhão de litros em 1029 de etanol celulósico e 26 milhões de etanol de milho. Minha pergunta é o que acha do

futuro dos biocombustíveis no Brasil? Como eu disse antes, o etanol de cana-de-açúcar no Brasil é um caso único. Existem muitas razões para não se apoiar nele, mas é um caso único. Mesmo no Brasil existirá eventualmente investimento mais alguns dos eventos em biocombustíveis, mas acho que a cana-de-açúcar ...o Brasil é muito bom em aumentar a produtividade, melhorando uma tecnologia de processamento, na reprodução genética, os custos são baixos, os brasileiros são eficientes. Assim, todos os fatores funcionam bem para o Brasil. Acho que existirá um Mercado por longo tempo, e enquanto mantiverem o preço abaixo do petróleo, reduzindo o carbono, será uma indústria bem-sucedida. Porém, é um caso único, e não se pode dizer a mesma coisa sobre o etanol de milho. **Mesmo com a nova enzima “endozyme”, desenvolvida pela Syngenta e destinada a melhorar a produção de energia no milho?** Sim, eles irão produzir um etanol de milho mais eficiente e vão conseguir reduzir gradualmente um pouquinho os seus custos, mas é fundamentalmente caro, fundamentalmente de uso intensivo de energia. Não vai desaparecer, acho que vai manter-se por um longo tempo. **Segundo a OCDE, com a redução da atividade econômica depois da crise era esperada uma redução do consumo de energia com a queda do preço do petróleo. Um ano depois, o preço subiu devido à continuidade do crescimento da China sem que tenha havido nos EUA forte recuperação. Como os EUA deixam de usar suas reservas de petróleo e deixar de cortar os subsidies sobre o etanol?** Na verdade, estão cortando os subsídios devido ao Congresso republicano e a problemas de orçamento. Há uma boa chance de reduzir os subsídios. Eles não vão reduzir o mandatos, mas vão reduzir os subsídios. Qual é a diferença? Existe um mandato do RFS que exige que as companhias de petróleo usem etanol. Assim, existe um mandato e subsídios, o que é muito incomum. Normalmente, tem-se ou um mandato ou um subsídio. Mas, aqui temos os dois.

A tendência será a mesma? Eles não vão reduzir a lucratividade do etanol de milho. Basicamente vão empurrar os preços para cima um pouco mais alto, não muito. **Considerando a experiência na CARB, como vê os seus colegas? Quais os seus perfis? Eles estão vindo do setor privado, academia?** É o seguinte: são onze membros da Junta, uma – a presidente – e dez outras pessoas. Assim, uma em tempo integral e o resto em tempo parcial. Então, cinco membros são das agências de controle atmosférico da região da Baía de São Francisco, de Los Angeles e elas são basicamente políticos, prefeitos, etc.

Contam comigo, que sou um especialista em transporte, um que é especialista jurídico, que é um advogada, mas ela é uma assistente do Congresso estadual. Existe um especialista médico, que é professor, e duas empresárias. Uma dirige uma indústria de tintas em Los Angeles e outra é dirigente de uma companhia aérea.

Como é o processo de decisão, por consenso ou votos? Majoritariamente ou quase unanimemente, quase unânime, mas isso é porque temos uma presidente muito forte, ela é muito eficiente – Mary Nichols. Ela faz um ótimo trabalho, muito hábil, com conhecimento, ela é politicamente sofisticada, tem experiência, é capaz de dirigir a coisa toda a maior parte do tempo. **É nomeada pelo Governador?** Foi nomeada pelo ex-governador Schwarzenegger e confirmada pelo atual governador [Jerry Brown]. Está no posto indefinidamente, “ao belprazer do governador”. É incomum isso na maioria das secretarias, onde o prazo é de curto, como na Comissão de Energia da Califórnia, onde os comissários têm cinco anos e também em vários órgãos de Washington.

Muitos consideram a academia no Brasil ideológica. Tenho a impressão que a academia nos EUA é muito ligada ao mercado. É correto pensar assim? A maioria das academias em toda parte do mundo têm uma tendência de esquerda. Mas, se sair da área de humanidades – que tende a ser marxista – certamente na engenharia, nas ciências, mesmo nas ciências sociais, existe uma cultura...é uma força continuada de tensão sobre como a Universidade trabalha com o setor privado. É um grande problema. Acho que estamos cada vez mais procurando o setor privado de dois modos: Primeiro, é que, afinal de contas, toda a produtividade da economia vem do setor privado. O governo não faz nada. Assim, resta o setor privado. Nós queremos facilitar o setor privado, queremos prover invenções, tecnologia, para ajudar o setor privado. Segundo, como o governo é mais fraco, pelo menos em termos de dinheiro, precisamos procurar o setor privado para obter mais recursos. Assim, essas são as duas razões porque temos uma atenção ao setor privado. Ao mesmo tempo, existe muita preocupação de que o setor privado irá manipular o interesse da Universidade para servir ao seu próprio interesse e o papel da Universidade é servir o interesse público. Por isso, torna-se uma questão de certificar-se que a academia ainda está comprometida em perseguir o interesse público. Mas, pode-se persegui-lo trabalhando com empresas privadas. Certamente, se estiver trabalhando com engenharia ou ciência, não há dúvida. Se estiver desenvolvendo uma nova tecnologia, uma nova ciência, não existe

conflito. Bem, existe algum sim. Se quiser fazê-lo de forma a beneficiar todos, não apenas uma minoria, em temas como esse, em linhas gerais, a ciência e a engenharia são muito integradas. O Instituto de Estudos de Transportes, onde fazemos mais análises e estratégias políticas tornou-se um caso importante. Nós temos muito dinheiro vindo da indústria, mas o modo de fazer é criar consórcios. Temo um grande programa onde o estudo da energia alternativa temos cinco empresas de automóveis, e cinco petroleiras, e algumas concessionárias de energia, mas também temos a EPA, a CARB, o Departamento de Energia como nossos parceiros. Criamos um equilíbrio desse jeito, de forma que não seremos subservientes a uma empresa específica, um interesse específico, mas tentamos nos proteger. Assim é como criamos independência através da criação de consórcios.

Durante uma apresentação sua, disse que “Nenhum de nós gosta de governos, de que escolham privilegiados (“picking winners”). O que quis dizer com isso, é um senso comum? Acho que é amplamente aceita a ideia de que o governo não está preparado. Não tem capacidade de privilegiar vencedores. Não entende de mercados o suficiente, nem de inovação, nem de setor privado, de forma a habilitá-lo a selecionar os melhores. Acho que um consenso atual seria escolher vencedores por níveis de pesquisa, pois é preciso escolher qual a agenda de pesquisa. Mas, em termos, digamos, etanol de milho não deveríamos estar fazendo. Não deveríamos criar mandatos só para o etanol de milho. É uma má ideia. Poderíamos estimular investimentos iniciais. Isso é contraproduutivo para o mandato de emissão zero de carbono. Algumas vezes existem barreiras, barreiras escarpadas para novas tecnologias, algumas tecnologias avançadas, que têm muito benefício social, onde o governo deveria ajudar a colocar essas tecnologias no mercado. Mas, depois disso feito, ele sai assim que começa. Existem algumas políticas industriais que apoiam os interesses nacionais. Mas, acho geralmente que é amplamente aceita a ideia de que o governo não deveria escolher privilegiados, exceto quando baseado na pesquisa.

11 – Transcrição de entrevista, originalmente concedida em português pelo sociólogo Peter Evans, autor de “Autonomia e Parceira: Estados e transformação industrial”, UC Berkeley, Barrows Hall, 11/05/2011.

Nos EUA, consegue ver um Estado Estratégico que se preocupe com o futuro?

Eu duvido. Acho que v. está trabalhando numa área que talvez tenha mais coisas de estratégia. Quer dizer, o USDA sempre foi uma das partes mais desenvolvimentistas do governo norte-americano. Também acho que o negócio da economia verde é uma parte da política norte-americana onde tem um pouquinho de espaço para desenvolver um projeto mais orientado pelo futuro, não imediatista. Acho que na área da economia verde ainda é possível construir alguma coisa de parceria entre o capital e o Estado. Porque a grande característica do Estado norte-americano atualmente é realmente o poder político do grande capital. Se você não conhece, o Fred conhece o último livro do Jacob Hacker e do Paul Pierson²⁴³, que fica aqui na sala ao lado, podemos falar com ele – que mostra claramente como o balanço em termos de poder político virou para o grande capital. É uma diferença muito grande de agora em comparação com a época de ouro do capitalismo da 2ª. Guerra mundial.

Nesse novo balanço, é muito difícil para o Estado formular uma estratégia, porque o Estado é muito fraco em relação ao capital, pois não tem aquela autonomia que nos EUA o Estado tinha alguma coisa, mas está diminuindo substancialmente. Então, esse livro do Fred eu acho muito interessante porque indica que, apesar da dificuldade de formular uma estratégia de longo prazo ao nível de grande política, ainda existe dentro do Estado essas pessoas que ainda estão fazendo estratégias. Quer dizer, não é um Estado Estratégico nos EUA – eu acho -, mas existem uns estrategistas dentro do Estado que estão ainda tentando fazer alguma coisa. Eu acho que essa área de economia verde é uma das áreas em que isso é mais possível. Então, você tem as estratégias debaixo e dentro da burocracia, dentro do aparato do Estado, que estão tentando ver o futuro, de manejar os EUA numa direção em que pode aproveitar no futuro, etc.

Mas, tem uma contradição entre esse nível estratégico do Estado e a grande política em cima. Acho que as lutas atuais sobre o orçamento – não vai ter mais “*Stimulus*”(lei proposta pelos democratas, aprovada ainda por Bush, em 2008, posteriormente, ampliada pela “*Recovery Act de 2009*”), porque ao nível da grande política tem uma irracionalidade que é apavorante. Eu diria que não temos Estado Estratégico, mas temos as pessoas dentro

²⁴³ O título do livro é “Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer- and Turned its Back on the Middle Class”, New York:Simon & Schuster, 2010.

do Estado que, apesar de tudo, estão tentando formular estratégias. Acho que a área que v. focaliza é uma das áreas que pode achar uma estratégia que é interessante, que realmente tem alguma coisa importante para o futuro. Essa é a minha opinião. Claro que não sou perito sobre os EUA, o Fred sabe muito mais do que eu.

Quando perguntei ao Prof. Fred Block o que explicava a ação do Estado no período do Reagan atribui ao seu conceito de “embedded autonomy” (risos de Evans). Na opinião dele, a burocracia aqui continua assim. O Fred é muito otimista. Eu sou otimista, mas o Fred é muito mais otimista ainda. Acho que ele tem razão no sentido de que dentro do Estado tem as coisas interessantes ainda acontecendo. E tem razão no sentido de que eles têm os parceiros do setor privado **que entendem esse negócio de estratégia.**

A relação do setor privado com governo e academia é algo que surpreende muito. É o modelo coreano (risos)? O próprio Obama diz ser preciso tirar as soluções dos laboratórios e lançá-las no mercado... Eu acho que v. tem razão. Acho que existem esses nichos dentro do Estado norte-americano em que você tem essa coisa acontecendo. Mas, em termos de *estratégia*, no sentido de “*grande estratégia*” eu acho que não existe. **Mas, o que então é “strategy”? Afinal, o que é estratégia? É a militar, é a “grand strategy” que o Huntington fala?** Não, mas pode ter também uma estratégia econômica! Acho que, com todas as suas falhas, o Geisel realmente tinha uma visão do Brasil que ele queria, fez um esforço coordenado para conseguir uma transformação...

Um objetivo de minha tese é a transformação... Exatamente. Aqui nos EUA está realmente fora das possibilidades ao nível da economia como totalidade. O que é possível é que se consegue transformar algumas áreas, alguns nichos – eu acho que o negócio da economia verde, biocombustível é uma área em que v. pode fazer uma coisa interessante. Mas, ao mesmo tempo a economia em geral está caindo em pedaços. Esse negócio de salvar a indústria automobilística, sim, até um certo ponto, mas, na verdade, não vai ter uma indústria automobilística interessante. Vai vender uns dez mil *Chevi Volt*?²⁴⁴ Não é uma “estratégia transformativa”. Por exemplo, na área de transportes, os EUA é muito atrasado! Não tem um “*high speed rail*” [trem bala]! Não tem um plano para as grandes áreas urbanas!**Tudo é feito para o indivíduo?** Exatamente, exatamente.

²⁴⁴ Refere-se ao carro elétrico da GM lançado para aparentemente justificar o pacote US\$ 63,3 bilhões para sair da concordata

Qual a sua visão do Brasil? Eu acho que apesar do sucesso da época dos anos 70, o Brasil ficou um país talvez com o nível de desigualdade maior do mundo. Para mim é muito interessante agora. Claro, que o Brasil ainda é muito desigual, não tem dúvida. Mas, a direção não é mais aquele aumento contínuo de desigualdade. Por outro lado, aqui nos EUA está aumentando. Acho que é uma força corrosiva dentro da sociedade. Acho que tem resultados futuros econômicos de transformação. Num país como o Brasil sem alguma transformação social você não pode retomar o ritmo de transformação econômica. Acho muito difícil fazer isso. Ao mesmo tempo, qualquer país no mundo atual está numa posição muito difícil porque o poder do capital é global, é mundial, é muito difícil evitar. Então, o Brasil ainda tem essa taxa de juros irreal, surreal [59% a.a. para as empresas, 120% para pessoas]. É incrível como o país ainda sobrevive. E os bancos cada vez mais lucrativos. Mas esse é um problema a nível global. Se o Brasil deixa a taxa de juros baixar, eu não sei, não sou experto no sistema financeiro, minhas conversas com os economistas que sabem mais do que eu, eles acham que nunca é fácil evitar essa pressão do sistema global, mesmo um país do tamanho do Brasil. É difícil evitar essa pressão. Isso é pior do que era.

A pressão financeira global atrapalha fundamentalmente a possibilidade de fazer... se o Brasil tivesse uma taxa de juros de 5% ou 4% seria outra coisa, não? Eu realmente não entendo qual seria uma estratégia para escapar desse problema. Tenho pensado que provavelmente é preciso uma estratégia ao nível global, quer dizer, não só o Brasil, mas uma estratégia ao nível global o que é, claro, muito mais difícil. Sem isso, acho difícil.

O que explica a diferença entre as estruturas do Estado entre Brasil e EUA? Acho que tem muita variação dentro dos dois Estados. Tem agências que funcionam melhor do que outras. Nos EUA também. Tem uma diferenciação entre os vários estados do Brasil – do Maranhão ao Rio Grande do Sul. **Existem nos EUA ações inconscientes em função dos bens coletivos. Num texto seu com Rueschmeyer, diz:**

“First, in order to undertake effective interventions the state must constitute a bureaucratic apparatus with sufficient corporate coherence. Second, a certain degree of autonomy from the dominant interests in a capitalist society is necessary not only to make coherent state action in pursuit of any consistent policy conception possible, but also because some of the competing interests in economy and society, even

*structurally dominant ones, will have to be sacrificed in order to achieve systematically required “collective goods” that cannot be provided by partial interests”*²⁴⁵

Exatamente. Mas, isso é uma tese teórica, mais do que uma descrição do Estado norte-americano. **É uma proposta?** Sim, isso, exatamente.

O senhor então explica pela variação? Sim, para mim, pelo menos, eu acho que o interessante nos EUA é a variação dentro do Estado em termos de ter ou não ter uma visão mais de longo prazo e também o negócio de focalizar, não o nível de liderança política mais alto, mas o nível de operação dos agentes e de várias organizações dentro do Estado.

Como diz no livro de Block, não faz sentido a discussão “fossilizada em âmbar” entre Estado e mercado. A academia brasileira ainda discute esse tema. O que acha? É, ainda existe, mas acho que o Antonio Barros de Castro, a Ana Célia, o grupo de trabalho da UFRJ, acho que esse grupo não.

Por último, acredita que será necessária uma proposta conjunta, alguma ação global? Temos que ter alguma estratégia ao nível global para que se tornem mais possíveis as estratégias nacionais. Talvez a única exceção seja a China, que está numa posição de agir com mais espaço no sistema global, por razões complicadas. Mas, fora a China, os outros países precisam transformar o nível global para ter espaço e possibilidades para alguma estratégia em nível nacional.

12. Resumo de entrevista com físico brasileiro, 30 anos, pesquisador do JBEI, desde sua criação em 2006. Berkeley, 22/12/2010

Após uma apresentação sobre a conversão da lignocelulose em energia renovável na Universidade da Califórnia, Davis, feita pelo vice-presidente do “Joint BioEnergy Institute (JBEI)”, Blake Simmons, em novembro de 2010, nunca mais hei de olhar uma folha de árvore caída no chão, particularmente no solo úmido do verão brasileiro, em pleno estado decomposição, sem deixar imaginar suas fibras separadas e olhá-la como uma potencial pilha elétrica desmontada. Assim, visitei o fantástico edifício da Fonte de Luz Avançada (“Advanced Light Source”), a principal unidade do Laboratório Nacional Lawrence Berkeley, onde em 1939 abrigou-se o primeiro acelerador cíclico de partículas, o

²⁴⁵ In “The State and The Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention” in “Bringing the State Back In”, Cambridge Univ. Press, 1985, página 68.

cíclotron. As instalações estão subordinadas ao Departamento de Energia dos EUA, ainda que instalado dentro do campus da Universidade da Califórnia, que faz sua gestão no modelo GO-CO, tratado no capítulo seguinte.

Fui recebido no laboratório Joint Bioenergy Institute (JBEI) ocupado por um jovem biólogo paulista, com doutorado no Brasil em biofísica molecular e pós-doutorado em purificação de proteínas em Berkeley, com a experiência de 30 artigos científicos, inclusive alguns premiados.²⁴⁶ Com a missão de revelar através da cristalografia por raios X a composição estrutural de proteínas, ele explica que para transformação do açúcar presente na parede de um microrganismo é necessário conhecer as propriedades, escolher uma enzima resistente à alta temperatura que irá quebrar as moléculas, liberar a celulose e transformá-la em açúcar para posterior solução. A matéria prima predominantemente empregada é da família das gramíneas (poáceas), chamada “switchgrass” (“*panicum virgatum*”), sem tradução para o português, um capim perene e sem valor comercial. Este pasto nativo da América do Norte tem rápido crescimento em qualquer terreno, alta resistência à seca e à alta temperatura. Essas condições animam investimentos na aquisição pública de vastas áreas para fornecimento futuro dessa biomassa em grande quantidade. O laboratório opera 24 horas por 6 dias na semana, com diversos usuários, dentre eles o JBEI, ligado ao Departamento de Energia, realizando 5 de 7 experimentos diários por instalação.

Na ocasião, o cientista exemplificou seu trabalho: como o JBEI busca enzimas (existentes em matérias vegetais como os fungos e animais como o rúmen) cujos átomos reagem ou catalisam quimicamente a liberação do açúcar presente na biomassa é preciso aquecê-las com a radiação síncroton. Da observação dos cristais tem-se informações do DNA de uma bactéria. Mas, não só a biomassa serve de ensaio. Assim, por exemplo, disponibilizou em seu microscópio uma amostra de cristais triangulares da “thermotoga neapolitana”, proteína isolada numa bactéria depositada em resíduos vulcânicos na Itália. Seu gene pode ser introduzido numa outra bactéria, a “E. coli” (“*escherichia coli*”),

²⁴⁶ Três dessas publicações estão disponíveis na página da internet provida pelo Joint Bioenergy Institute (JBEI) em <http://www.jbei.org/News/publications.shtml> Entre suas atividades, vale dizer que o JBEI desenvolve o pré-tratamento da biomassa (solventes, recuperação, reciclagem, particularmente na palha do arroz e em uma parente da mostarda, a *arabidopsis*) e alternativas ao etanol, como a “biogasolina”, o “biocombustível de aviação” e alcoóis, alcanos, alcenos e ésteres variados. Além disso, coopera em conjunto com a indústria para desenvolver biocombustíveis adaptados que possam alterar automaticamente a ignição através de um novo motor de carregamento por compressão homogênea (“HCCI engine”), um inédito híbrido entre o motor à ignição e o diesel.

resultando numa clonagem dimensionada em grande quantidade. Isola-se aí a proteína original, verifica-se sua composição para ver onde está o açúcar, o carbono e oxigênio, entre outros, submetida à experiência de 1.500 soluções. Essa sequência de clonagem de organismos distintos é a “biologia sintética”, ramo da ciência que combina biologia e engenharia para produzir genomas artificiais.

A propósito, infiro que foi essa junção de conhecimento acumulado que moldou a organização formal do trabalho do JBEI, que reúne a diversidade de pesquisadores de várias especialidades num só edifício em Emeryville, cidade da “Bay Area” de São Francisco. Apenas os laboratórios da Universidade da Califórnia em Berkeley e Davis, este para o desenvolvimento de biomassa, têm um ou outro pesquisador. O JBEI tem simplesmente 4 linhas de pesquisa: biomassa; desconstrução (celulósica); combustíveis sintéticos; e, tecnologias.

Além das questões de autonomia energética e segurança militar com geração de empregos e liderança tecnológica, o cientista brasileiro entende que todo o investimento norte-americano decorre também da impossibilidade de se replicar nos EUA o privilégio da produtividade que a cana-de-açúcar oferece no Brasil. Com base na iniciativa norte-americana, observa que falta ao Brasil uma atenção sobre a biodiversidade do Cerrado e da Amazônia, biomas com universos microbiológicos desconhecidos, mas com possíveis soluções inéditas. Não por acaso o JBEI conta com experiências na floresta tropical de Porto Rico. Do ponto de vista dos EUA, entende que o objetivo maior é alcançar uma liderança tecnológica. Portanto, ainda que se volte prioritariamente para o desenvolvimento de energia celulósica, o JBEI materializa tecnologias e inovações que são viabilizadas para e pelo mercado, gerando patentes.

O trabalho desenvolvido pelo JBEI tem data para início, tem mandato de cinco anos – renovável conforme o resultado – com metas muito claras para cada área, dentro de prazos estimados em conjunto com os órgãos financiadores. Em particular, sua rotina de trabalho é fiscalizada por auditores de Washington periodicamente. O JBEI foi montado em três etapas, cinco anos cada. A segunda fase inicia-se em 2012, pois por ora é melhor aumentar a aposta, já que houve bons frutos, como 18 propostas de patentes, direitos autorais sobre 2 softwares, 95 publicações e 43 informes técnicos (“technical disclosures”). Dentro de dez anos tem-se uma visão melhor do que a atual.

Sem qualquer predisposição ideológica, o cientista opina em bases exclusivamente científicas: “No Brasil, as unidades de pesquisa não se falavam, tinham restrição de recursos e acesso às melhores tecnologias. O trabalho fica sem acabamento e no fim não tem o “fazer acontecer”, a pesquisa não é transformada em resultado econômico, nem consegue chegar ao mercado. As empresas vão buscar conhecimento gerado fora do país, sobretudo se forem multinacionais. Ao governo falta perguntar ao mercado o que ele quer.” Continua: “o Brasil precisa ter uma regra muito clara quanto ao plantio da cana, pois há risco de seu uso na Amazônia e no Cerrado. É preciso trabalhar racionalmente o uso da água. O Brasil deveria pensar em carros mais eficientes. Não é só aumentar a produção, mas usá-la melhor”. Insiste quanto à importância da biodiversidade da Amazônia: “Não se conhece a sua verdadeira dimensão, o que existe dentro de cada DNA. Isso pode ser algo muito valioso. Hoje é o biocombustível, daqui a dez anos pode ser outra coisa”.

Fechando o depoimento, declarou:

“Uma coisa que aprendi aqui nos EUA é que não será só o biocombustível que vai resolver tudo. Vamos ter que usar energia solar, eólica, biocombustíveis, tudo isso para suprir a demanda! Escolher uma só e achar que vai resolver tudo, não dá certo. Acho que o Brasil deveria investir muito mais em energia solar. Não há tecnologia suficiente. O preço do painel solar é caro. No Brasil ninguém quer investir energia solar para toda uma cidade. Na Califórnia isso é generalizado. A discussão envolve todo mundo e tem incentivo do governo para participação. Não será só o etanol a única fonte de energia, mas todas as outras formas – não dá para entender como o Brasil não utiliza energia solar!”

13. Resumo de entrevista com Ladislau Martin, físico brasileiro, 50 anos, Pesquisador Labex-EUA (Embrapa)- Entrevista 10/05/2011 por telefone Davis (CA)/Washington(DC)

A apresentação em Davis, em 01/11/2010, sobre “Strategies for Developing Flexible Integrated Biorefineries Beyond Corn Ethanol”, conduzida pelo pesquisador William Ortis, do Serviço de Pesquisas Agrícolas do USDA (“Agricultural Research Service – ARS”)²⁴⁷, lotado no Centro de Pesquisa Regional Oeste, situado em Albany (Bay

²⁴⁷ O ARS-Albany tem 50 de um total de 275 pessoas voltadas para a pesquisa de biocombustíveis e bioprodutos. Naquela data, o USDA informava que o etanol representa cerca de 30% da produção de milho. Contudo, em outro seminário na UC Davis, outro percentual, 15%, foi anunciado pelo representante da firma Novozymes, que desenvolve etanol celulósico. Tal divergência foi alvo de comentário entre os presentes aos dois eventos, o que evidencia uma questão polêmica. Em ambas as hipóteses, afasta-se a discussão sobre o risco de desabastecimento alimentar causado pelo etanol.

Area, Califórnia), o órgão interlocutor da Embrapa nos EUA, alertou sobre a condição privilegiada do Brasil devido ao etanol. cooperação entre os dois países, tendo em vista esperavam a chegada de um pesquisador brasileiro no próximo ano.

Contatei o Prof. Dr. Ladislau Martin, idade superior a 50 anos, graduado em física, com doutorado em física aplicada e pós-doutoramento em ciências ambientais e do solo por Berkeley. Pesquisador A da Embrapa desde 1986, foi nomeado coordenador do escritório LABEX EUA da Embrapa (inserido nas instalações do USDA), em Washington, desde setembro de 2009, após seleção nacional em concurso interno. Recordou a origem de sua atividade profissional desde o centro de instrumentação de engenharia de materiais em São Carlos (SP) até o “Comitê de Gestão Estratégia” da Embrapa.

Quais as diferenças entre o ARS e a Embrapa? A relação com o ARS é fruto de um programa de 18 anos, renovado em dezembro de 2010. Isso significa um processo de confiança na gestão dos 23 programas de pesquisa do ARS 23 programas, inclusive bioenergia, além de duas patentes conjuntas. Sendo o ARS um órgão da administração direta nos EUA, comparada à empresa pública que é a Embrapa, nota-se a presença do governo central, um particular zelo com a segurança, particularmente cibernética. (“Não tenho skype!”). De resto, ambos seguem as legislações de forma restrita, atuando com quantidade de pessoal e orçamento semelhantes. Em 2010 foram selecionados no USDA pesquisadores para visitarem o Brasil em intercâmbio.

Recordei que durante experiência profissional na extinta Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), nas sessões semestrais do “Subgrupo Consultivo de Comércio Brasil-EUA”, ao longo da década de 1980, **a delegação norte-americana contava invariavelmente com um expatriado do USDA** (lotado no noroeste do Paraná, por exemplo), em geral, um indivíduo com domínio da vida brasileira, acompanhando safras nacionais desde o café até a incipiente soja. Esse quadro mudou sensivelmente, segundo Martin. Durante um seminário que participou em Denver (Colorado), um diretor lembrou que o USDA chegou a contar com pelo menos um adido em cada país de significância agrícola. Hoje, surpreendentemente, a equipe não passa de dez pessoas.

Qual é a excelência da América, em especial, em relação ao Brasil? Existe um ponto de equilíbrio, as agriculturas têm relativamente uma importância semelhante, Embora

a pesquisa no Brasil não tenha gerado patente, gerou alimento, inovação até a produção de renda e emprego. Concorda com a proposta da tese de que um país forte precisa ter uma eficiente gestão do setor público. Temos grandes problemas com a questão pública que penaliza todo o conjunto. “Por exemplo, quando foram fazer a obra do centro sanidade animal, em Iowa, para prevenção de vírus em laboratório de segurança máxima, um projeto no valor de US\$ 500 milhões, que não se submete a um processo de licitação. É fazer o melhor do país e entregar o projeto”

Martin trabalha com dinâmica de matéria orgânica do solo (substâncias húmicas), disciplina originalmente voltada à fertilidade e conservação, mas que ganhou outra dimensão com a atenção sobre sequestro de carbono no solo e mitigação de gases de efeito estufa (GEE), nos conceitos ambientais de interesse local e global. Para o Brasil é importantíssimo assegurar a sustentabilidade do sistema produtivo e lograr uma “aura legítima de agricultura baixo carbono”. Há boa experiência no Brasil quanto à integração lavoura-pecuária, “safra de pastagem”, uma postura conservacionista. Em linhas gerais, meu trabalho é usar métodos científicos para além de monitorar quantidades, identificar indicadores de estabilidade de carbono no solo, isto é, tentar estimar a vida da matéria orgânica em diferentes condições. Do ponto de vista de liderança de pesquisa, Martin é o primeiro latino-americano a presidir a “International Humic Substances Society”, com várias publicações e experiência de validação de metodologias de ponta e equipamentos desenvolvidos pelo centro de instrumentação no Brasil, onde tem dez patentes estabelecidos.

Diante da experiência recente, acredita que o Brasil tem uma estratégia para o setor ou um projeto maior do país? No regime militar, de um modo geral, houve planejamento, mais tarde abandonado por dificuldades imensas da economia. Pessoas que trabalharam dentro e fora governo contribuíram para pensar o país do futuro, como a Embrapa. O primeiro plano diretor foi publicado na década de 1990. Martin participou da formação da equipe pequena que fez a reflexão sobre o que se queria para ao país em vinte anos. Contudo, do ponto de vista do país como um todo, não há esse conceito, pois acredita que a democracia é recente e o conceito necessita maior investimento, particularmente se comparado aos EUA. Cita, por exemplo, a reunião dos “Centros de Pesquisa da Biomassa”, do USDA em Denver, em março de 2011, onde todos compromissos e datas estão fixados

para os membros. A agricultura brasileira pode ser uma exceção, que confirma a intencionalidade da estratégia em seus trabalhos, e na integração com o governo, citando o Plano Nacional de Agroenergia (que gerou a Embrapa Agroenergia), os diagnósticos do Centro de Gestão em Estudos Estratégicos (que gerou o CTBE) e o apoio da FAPESP em São Paulo. Se for para a iniciativa privada, a Unica e a ABAG tem também um trabalho de planejamento. Quanto à preocupação de substituição dos biocombustíveis, existe um grande risco na concorrência de outras tecnologias, fotovoltaica, motores híbridos.

Qual o ponto de variação entre os países? O que existe nos EUA e não existe no Brasil é uma coordenação e integração das agências do governo, com divisão clara de responsabilidades. Talvez ainda mais importante é a capacidade de investimento em pesquisa, com a decisão firme de gerar inovações. O risco do Brasil é que uma inovação em outro segmento que não o etanol, que é onde os EUA atuam, pode vir a ser bem sucedida e aí prejudicar todo um setor completamente. No Brasil, em conversa com a Unica, o interesse do setor é produzir açúcar, etanol e energia elétrica. São poucas as iniciativas de etanol celulósico. Agora, a Amyris e a São Martinho estão associadas, mas ainda é pouco e corremos risco sim. Por outro lado, os EUA têm dificuldade de matéria prima bem definida, preferindo entender que o milho é mais poluente, afeta segurança alimentar. Para combater isso, o ARS entra com uma agenda interessante Outro efeito que mitiga o adiamento da economia limpa é o apoio à energia nuclear. Entretanto, durante o encontro notou que os investidores estão atentos ao que efetivamente será recompensador, não vendo nenhum compromisso maior com a questão de sustentabilidade. “Há outras formas de ganhar dinheiro aqui”. Contudo, ainda existem vários outros setores interessados, como as companhias aéreas.

APÊNDICE 2

PRODUÇÃO MUNDIAL DE VEÍCULOS AUTOMOTORES 2010

País	Veículos de Passageiros	Veículos Comerciais	Total	Varição % s/2009
China	13.897	4.367	18.264	32,4
Japão	8.307	1.318	9.625	21,3
Alemanha	5.552	353	5.905	13,4
EUA	2.731	5.030	7.761	35,4
Coréia do Sul	3.866	405	4.271	21,6
Brasil	2.828	820	3.648	14,6
Espanha	1.913	474	2.387	10,0

Fonte: OICA Production Statistics – disponível em <http://oica.net/category/production-statistics/>

VENDAS ANUAIS DE VEÍCULOS PESADOS NOVOS A DIESEL (2001/2010)

Em unidades

Tipo	2001	2010
Caminhões	70.509	170.886
Ônibus	16.525	31.154

Fonte: ANFAVEA Estatísticas – disponível em <http://www.anfavea.com.br/tabelas>

PRODUÇÃO MUNDIAL DE CANA-DE-AÇÚCAR (1961~2009)

Em toneladas métricas

PAÍSES	1961	1971	1981	1991	2001	2009
1-Brasil	59.377.400	80.384.000	155.924.000	260.888.000.	345.942.000	672.157.000
2-Índia	110.001.000	126.368.000	154.248.000	241.046.000.	295.956.000	285.029.000
3-China	12.415.990	21.302.120	38.379.600	72.694.720	77.965.690	116.251.272
4-Tailândia	n.d.	6.586.000	19.853.700	40.661.000	49.562.900	66.816.400
5-México	629.419	3.2715.200	33.197.400	38.434.000	47.250.000	49.492.700
Cuba	55.885.900	54.700.000	66.678.500	79.700.000.	32.100.000	14.900.000

Nota do Autor: A ordenação dos países segue a colocação registrada no ano de 2009 e varia nos demais. Em 2009, Cuba aparece como 17º colocada, enquanto o 6º lugar foi ocupado pelo Paquistão, mas é citada em função da série histórica escolhida.

Fonte: FAOSTAT – Food and Agricultural Commodities Production (Commodities by country)
Top Production Sugarcane – disponível em <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>

APÊNDICE 3: CRONOLOGIA

MISTURA CARBURANTE AUTOMOTIVA (ETANOL ANIDRO/GASOLINA) CRONOLOGIA

Dispositivo Legal		Abrangência	Mistura		
Nº	Data Edição		Limite	Percentual fixado	Vigência
Decreto nº 19.717	20/02/31	BR	0 < > 5%		01/07/31
Decreto-Lei nº 737	23/09/38		0 < > 5%		
Decreto nº 20.169	01/07/31		0 < > 5%	2%	01/07/31
Decreto nº 20.169	01/07/31		0 < > 5%	3%	01/08/31
Decreto nº 20.169	01/07/31		0 < > 5%	4%	01/09/31
Decreto nº 20.169	01/07/31		0 < > 5%	5%	01/10/31
Decreto nº 59.190	08/09/66		25%		09/09/66
Portaria CNP nº 94	01/07/76	PE	10% < > 11%		
Portaria CNP nº 95	02/07/76	SP	11% < > 12%		
Portaria CNP nº 163	04/10/76	PE / AL	11% < > 15%		
Portaria CNP nº 5	07/01/77	PR	10% < > 15%		
Portaria CNP nº 88	19/05/77	SP	11% < > 13%		
		SP (região metropolitana)	18% < > 20%		
Portaria CNP nº 104	06/06/77	RJ	10% < > 12%		
Portaria CNP nº 130	21/07/77	PR			
Portaria CNP nº 142	03/08/77	CE			
Portaria CNP nº 174	21/09/77	RN / PB / PE / AL			
Portaria CNP nº 198	20/10/77	SP (Norte) MG (Sul)	18% < > 20%		
Portaria CNP nº 234	20/12/77	SP			
Portaria CNP nº 39	03/02/78	NORDESTE	20% < > 23%		
Portaria CNP nº 94	25/04/78	CE / RN / PB / PE / AL	23% < > 25%		
Portaria CNP 213	26/07/78	CENTRO SUL	20%		
Portaria CNP nº 325	05/09/78	NORTE NORDESTE			
Portaria CNP nº 157	22/04/81	NORTE NORDESTE	12%		
Portaria CNP nº 245	30/06/81	CENTRO SUL			
CNE	28/09/81	BR			
Portaria CNP nº 443	17/12/81		15%		
Portaria CNE nº 12	05/01/82		20%		
Portaria CNP nº 191	18/05/82	CENTRO SUL	20%		

Fonte: MAPA/SPA/DCAA

**MISTURA CARBURANTE AUTOMOTIVA (ETANOL ANIDRO/GASOLINA)
CRONOLOGIA**

Dispositivo Legal		Abrangência	Mistura				
Nº	Data Edição		Limite	Percentual fixado	Vigência		
Decisão Ministro MME		BR	20%				
Telex CNE nº 3.292/1983							
Portaria CNP nº 190	15/06/83						
Portaria CNP nº 144	20/06/84				22%		
Portaria CNP nº 19	13/03/89				18%		
Portaria CNP nº 98	07/08/89	SP (região metropolitana)	22%				
Portaria MIC/MME nº 417	31/08/89	Redução do teor de AEAC na gasolina "C"					
Portaria CNP nº 111	04/09/89	BR (exceto SP-região metropolitana)	13%				
		SP (região metropolitana)	22%				
Portaria CNP nº 143	16/11/89	BR	13%				
Telex DNC nº 265	12/06/90	SP (região metropolitana)	22%				
Telex DNC nº 510	03/07/90	Área abastecida pela Refinaria de Manguinhos					
Portaria DNC nº 23	23/09/92	BR					
Lei nº 8.723 - Art. 9º	28/10/93						29/10/93
Medida Provisória nº 1.662	28/05/98						22% < > 24%
Decreto 2.607	28/05/98		24%	15/06/98			
Medida Provisória nº 2.053-29	04/08/00		20% < > 24%	07/08/00			
Decreto nº 3.552	04/08/00		20%	20/08/00			
Decreto nº 3.824	29/05/01		22%	31/05/01			
Decreto nº 3.966	10/10/01		Delegação de competência ao Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento p/fixar o teor da mistura.				
Portaria MAPA nº 589	10/12/01		24%	10/01/02			
Lei nº 10.464 - Art. 16	24/05/02		20% < > 25%	27/05/02			
Portaria MAPA nº 266	21/06/02	25%	01/07/02				
Portaria MAPA nº 17	22/01/03	20%	01/02/03				
Portaria MAPA nº 554	27/05/03	25%	01/06/03				
Portaria MAPA nº 429	13/10/05	Área abastecida a partir do município de Manaus/AM	20%	14/10/05			
Portaria MAPA nº 51	22/02/06		20%	01/03/06			
Portaria MAPA nº 278	10/11/06		23%	20/11/06			

Fonte: MAPA/SPA/DCAA

**MISTURA CARBURANTE AUTOMOTIVA (ETANOL ANIDRO/GASOLINA)
CRONOLOGIA**

Dispositivo Legal		Abrangência	Mistura		
Nº	Data Edição		Limite	Percentual fixado	Vigência
Portaria MAPA nº 143	27/06/07	BR	25%		01/07/07
Portaria MAPA nº 7	11/01/10		20%		01/02/10
			25%		02/05/10
Portaria MAPA nº 678	31/08/11		20%		01/10/11

Fonte: MAPA/SPA/DCAA

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo (org.) “Biocombustíveis: a energia da controvérsia” - São Paulo: Editora Senac, 2009.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS. Legislação ANP. Nova Versão 7.0. Disponível em www.anp.gov.br

ALMEIDA, Miguel Calmon Du Pin e (Marquês de Abrantes); “Ensaio sobre o fabrico do açúcar” - Salvador: FIEB, 2002, p. 44.

AL-RIFFAI, P.; DIMARANAN, B.; LABORDE, D. “European Union and United States Biofuel Mandates: Impact of World Markets”. IDB Inter-American Development Bank – Sustainable Energy & Climate Change Unit, Infrastructure and Environment Sector, Technical Notes, n. IDBTN-191, December, 2010.

AMERICA’S NATIONAL INTERESTS. “A Report from the Commission” July 2000. Belfer Center for Science and International Affairs. Cambridge: Harvard University disponível em http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/2058/americas_national_interests.html

AMERICAN ENERGY INNOVATION COUNCIL; “A Business Plan for America’s Energy Future” - Disponível em www.americanenergyinnovation.org

ANDREWS, Kenneth R.; “The Concept of Corporate Strategy”, revised edition, Irwin, Homewood, 1980, p. 18-162.

ANSOFF, H. I. “Corporate Strategy: An Analytic Approach t Business Policy for Growth and Expansion”, MacGraw-Hill Book Co., New York, 1965, p. 121.

ARRUDA, Carlos; ARAUJO, Marina; KUX, Arthur; “O Brasil no Global Competitiveness Report 2010/2011” - Fundação Dom Cabral, 2011. Disponível em http://www.fdc.org.br/pt/pesquisa/competitividade/Documents/o_brasil_no_global_competitiveness_report2010_2011.pdf

BABCOCK, Bruce A.; “The Impact of US Biofuel Policies on Agricultural Price Levels and Volatility” - Issue Paper No. 35. Geneva: International Center for trade and Sustainable Development (ICTSD), 2011.

BACCARIN, José G.; “A Constituição da Nova Regulamentação Sucroalcooleira” – Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Agrários - São Paulo: Editora UNESP, v. 5, n. 22, 2005.

BECK, Ulrich; ZOLO, Danilo; “La società globale del rischio: una discussione fra Ulrich Beck e Danilo Zolo”, in “Quaderno di Filosofia Politica” - SWIF Sito Web Italiano per la Filosofia - CASPUR – LEI, 1997/1998. P. 136/145. Original em italiano

<http://lgxserve.ciseca.uniba.it/lei/archivio/index.htm> Acessível em português
<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/ulrich.htm>

BENHABIB, Jess; CORVALAN, Alejandro; SPIEGEL, Mark M.; “Restablishing the Income-Democracy Nexus” - NBER Working Paper Series n. 16832, National Bureau of Economic Research. Cambridge, February, 2011

BENJAMIN, Daniel; MILLER, Roger; NORTH, Douglass C. “The Economics of Public Issues”, 16th edition, New York: Addison-Wesley, 2010, p. 10-13.

BIGGART, Nicole W.; DELBRIDGE, Rick; “Systems of Exchange” - The Academy of Management Review, vol. 29. No. 1 (Janeiro 2004), p. 28-49.

BIOMASS RESEARCH & DEVELOPMENT BOARD. “National Biofuels Action Plan, October 2008”. Disponível em www.brdisolutions.com

BLOCK, Fred; “Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States” in “Politics and Society”, June 2008, vol. 36, n. 2, p. 169-206.

_____. “Revising State Theory” - Temple University Press, Philadelphia, 1987, p.53.

_____. “Postindustrial Possibilities: a critique of economic discourse” - Berkeley: University of California Press, 1990, p. 39.

_____. “The Vampire State: and other myths and fallacies about the U.S. economy” - New York: New Press, 1996, p. 38

BLOCK, Fred; (“Projects: Market Fundamentalism” - Longview Institute, 2008 Disponível em

<http://www.longviewinstitute.org/projects/marketfundamentalism/marketfundamentalism>
Acessada em 14/02/2011

BLOCK, Fred; CLOWARD, Richard; EHRENREICH, Barbara; PIVEN, Frances F.; “The Mean Season: The attack on the Welfare State” – Random House Inc., 1987. p. 109.

BLOCK, Fred; “Introduction” in POLANYI, Karl; “The Great Transformation”, Beacon Press: Boston, 2001. P. xviii

BLOCK, Fred; SOMERS, Margaret R.; “Beyond the Economistic Fallacy: The Holistic Social Science of Karl Polanyi” in SKOCPOL, Theda; “Vision and Method in Historical Sociology” – Cambridge: Cambridge University Press, 1984, p. 47.

BLOCK, Fred; KELLER, Matthew R.; (ed.) “State of Innovation: The U.S. Government’s Role in Technology Development” – Boulder, London: Paradigm Publishers, 2011, p. 20, 154.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). “Bioetanol de cana-de-açúcar: energia para o desenvolvimento sustentável”. Rio de Janeiro: BNDES, 2008.

BM&F BOVESPA. Mercadorias e Futuros. Derivativos Agropecuários. Site oficial <http://www.bmfbovespa.com.br>

BOGART, Leo, “The Automobile as Social Cohesion” in “Commentaries: On Personal Mobility”, Society, julho-agosto, 1977, p. 10-15. Disponível em <http://www.springerlink.com/content/h12g41k151264431/>

BOURDIEU, P.; LAMAISON, P. “From Rules to Strategies: An Interview with Pierre Bourdieu”, Cultural Anthropology, vol. 1, n. 1 (Feb., 1986), pp. 110-120.

BOURDIEU, P. “Razões Práticas: sobre a teoria da ação” – Campinas, SP: Papius, 1996.

_____. “O Campo Econômico”, Política e Sociedade, nr. 6, Abril de 2005, 15-57. Disponível em www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/1930/1697

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc J. D.; “An Invitation to Reflexive Sociology”, The University Chicago Press, 1992.

BRASIL. BLOG DO PLANATO. Brasília, 2011. Disponível em <http://blog.planalto.gov.br/para-lobao-preco-do-etanol-deve-comecar-a-cair-a-partir-da-proxima-semana/> Acessado em 06/05/2011.

BRASIL. CONAB. Os Fundamentos da Crise do Setor Sucroalcooleiro no Brasil. Técnico Responsável: Angelo Bressan Filho. Superintendência de Informações do Agronegócio. Brasília, abril de 2009.

BRASIL. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Balanço Energético Nacional 2011. Disponível em https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio_Final_BEN_2011.pdf

_____. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. “Plano Estratégico” [Folheto] - Brasília, Dezembro de 2006.

_____. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. “Diretrizes de Política de Agroenergia 2006-2011” - Brasília. 16/11/2005

_____. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA. Ementário Nacional: Compêndio Histórico de normativos e documentos legais [recurso eletrônico]- Brasília: MAPA/ACS, 2009.

_____. MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. Legislação. Disponível em <http://www.mme.gov.br/mme/menu/legislacao.html>

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Plano Plurianual 2008-2011. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília, 2007.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília, 2011.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Agenda Nacional de Desenvolvimento - AND. 1ª. Edição. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília, 2007.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC). Junho 2010 (1ª. Ed.). Dezembro 2011 (2ª. Ed.)

_____. PORTAL BRASIL. PAC 2. Comitê Gestor do PAC. 2011 Disponível em <http://www.brasil.gov.br/pac>

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, P. (orgs.); “Reforma do Estado e administração pública gerencial” – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p.21; 39; 237.

BROOK, Scott; “Governing cultural fields: governmentality studies and Pierre Bourdieu” – paper delivered at “Culture and Citizenship”, CRESC, St. Hughes College, University of Oxford, 2-5/09/2008.

BRYSON, John M.; BERRY, France S.; YANG, Kaifeng; “The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions”, The American Review of Public Administration, 40 (5), September, 2010.

CALIFORNIA NATURAL RESOURCES AGENCY. “2009 California Climate Adaptation Strategy: First Year Progress Report to the Governor of the State of California”, folheto, Sacramento, 2010. Disponível em <http://www.climatechange.ca.gov/adaptation/>

CALIFORNIA DEPARTMENT OF MOTOR VEHICLES. California DMV Statistics 2009. Disponível em http://www.dmv.ca.gov/pubs/newsrel/media_center/california_dmv_statistics.htm acessada em 21/03/2011

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. “Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica” – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.p. 161.

CASTELLS, Manuel. “Sociedade em Rede: A era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura”. São Paulo: Paz e Terra, vol. I, 1999.

CONGRESS OF THE UNITED STATES. CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. “Using Biofuel Tax Credits to Achieve Energy and Environmental Policy Goals”. CBO Studies. Julho 2010.

CONSELHO NACIONAL DO PETRÓLEO. “Legislação Nacional sobre Álcool: Programas, Planos Governamentais, Trabalhos Técnicos”, Brasília: CNP Assessoria de Relações Públicas, 1979.

COSTA FILHO, Miguel. “Engenhos Centrais e Usinas”. Revista do Livro. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional do Livro, vol. 19, Ano V. setembro, 1960 pag. 83-91.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian; “La Nouvelle Raison du Monde: Essai sur la société néolibérale” – Paris: Éditions La Découverte, 2010, p. 353.

DIXIT, Avinash K.; NALEBUFF, Barry J.; “The Art of Strategy: a game theorist’s guide to success in business and life”, W.W. Norton & Co., New York, 2008.

_____.; “Thinking strategically: The competitive edge in Business, Politics, and everyday life” – New York: W.W. Norton, 199, p. 223.

DIXIT, Avinash; SKEATH, S. “Games of Strategy”, W.W. Norton & Co., New York, 1999.

DOMDOFF, G. William; “Power at the National Level” - WhoRulesAmerica.net, abril 2005. Disponível em http://sociology.ucsc.edu/whorules_america/who.html

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T.; “Bringing the state back in”, Cambridge University Press, 1985,

EVANS, Peter B.; “Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial” - Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION; “Final Report of the National Commission on the causes of the financial and economic crisis in the United States” – New York: Public Affairs, 2010.

FLIGSTEIN, Neil. “The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First Century Capitalist Stories”. Princeton University Press: Princeton, Oxford, 2001, p. 9

_____. “Theory and Methods for the Study of Strategic Action Fields”, Paper,”Institutional Development and Change Conference, Max Planck Institute and Northwestern University, Julho, 2008.

FLIGSTEIN, Neil; SHIN, Taekjin; “Shareholder value and the transformation of the U.S.Economy, 1984-2000”, Sociological Forum, Vol. 22, No. 4, Dezembro 2007, P. 399

FLIGSTEIN, Neil; McADAM, Doug; “Toward a General Theory of Strategic Action Fields”, *Sociological Theory*, Vol. 29:1, Março, 2011.

FOUCAULT, M. “Security, Territory, Population”, Palgrave Macmillan, New York, 2007, p. 115.

FRIEDLAND, Roger; ROBERTSON, A.F. (eds.); “Beyond the Marketplace: Rethinking Economy and Society”, New York: Aldine de Gruyter, 1990.

FURTADO, Celso. “Formação econômica do Brasil” - São Paulo: Editora Nacional, 1970, p. 9.

GRANOVETTER, Mark; “The old and the new economic sociology” In: FRIEDLAND, R.; ROBERTSON, A.F. (ed.). “Beyond the marketplace”. Aldine de Gruyter, 1990, p. 98.

GRAZIANO DA SILVA, José. “A insustentável bioenergia do milho: Para produzir mesma quantidade de etanol, a cana requer metade da área utilizada pelo milho”, in *VALOR ECONÔMICO*, 22/08/2007, p. A12.

GUARDIAN. CO. UK; “Petrobras aspires to be world’s biggest oil producer” - 15/10/2010.

HACKER, Jacob; PIERSON, Paul; “Winner-Take-All Politics: How Washington made the rich richer, and turned its back on the middle class” – New York: Simon & Schuster, 2010.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James; “O Federalista: um comentário à constituição americana”- Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1958.

HARNECKER, M. “Estratégia e Tática”, Editora Expressão Popular, São Paulo, 2003, p.131.

HELLER, Thomas E. ; “A nova ordem mundial é verde” – Entrevista, *Veja*, 11/01/2012.

INGLEHART, Ronald; “Globalization and Postmodern Values”, “The Washington Quarterly”, MIT Press, Volume 23, N. 1, Winter 2000, pp.215-228 (Artigo), Acessada em 08/04/2011. Disponível em http://muse.jhu.edu/journals/washington_quarterly/v023/23.1inglehart.html

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Comitê de Datação dos Ciclos Econômicos, *Cronologia Mensal dos Ciclos de Negócios Brasileiros*. Relatório de Março de 2010. Disponível na página <http://portalibre.fgv.br>

JANNUZZI, Gilberto M.; “Políticas públicas para eficiência energética e energia renovável no novo contexto de mercado: uma análise da experiência recente dos EUA e do Brasil”. Campinas: Editora Autores Associados/FAPESP, 2000.

JENKINS, Philip. “Breve historia de Estados Unidos” – Madrid: Alianza Editorial, 2009.

JOUVENEL, Bertrand; “As origens do Estado Moderno: uma história das ideias políticas no século XIX”, Coleção Biblioteca de Cultura Histórica, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1978, p. 50-113

_____ ; “De la souveraineté: A La Recherche du Bien Politique”; Paris: Editions M. Th. GENIN: Librairie de Médicis, 1955, p. 27.

_____ ; “A arte da conjectura” – São Paulo: Duas Cidades, 1968.p. 135.

_____ ; “De la politique pure” – Paris: Calmann-Lévy, 1977, p. 77.

_____ ; “Du pouvoir: histoire naturelle de sa croissance”- Paris: Hachette Littératures, série Pluriel Philosophie; 1998

_____ ; “Essai sur la politique de Rousseau”, in ROUSSEAU, Jean-Jacques; “Du Contrat Social” - Paris: Librairie Générale Française, 197, p. 327

KJAER, Anne M. “Governance” – Cambridge: Polity Press, 2004.

LEE, Simon. In "State." “Encyclopedia of Governance”. 2006. SAGE Publications. 3 Apr. 2010. <http://www.sage-ereference.com/governance/Article_n514.html>.

LOWI, Theodore in “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”, (1964), World Politics 16(4):677

LOURENÇO, Luiz C. B.; “A construção do Estado Estratégico: A percepção dos atores intervenientes nas políticas públicas para a agricultura no Brasil no período 1991-2005”. Dissertação de mestrado acadêmico. Brasília: CEPPAC-UnB, Fevereiro de 2008.

MAGALHÃES, João P. A.; “Estratégia de longo prazo para o Brasil” – Rio de Janeiro: Papel Virtual Editora, 1999.

MAXWELL, Kenneth; “Marquês de Pombal: paradoxo do iluminismo” - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

MINTZBERG, H. “The Fall and Rise of Strategic Planning” - Harvard Business Review, Jan-Feb 1994, p. 107-114.

_____. “The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy”, “Californian Management Review”, Fall 1987, 11-24.

MOORE, Mark H.; “Creating Public Value: Strategic Management in Government” - Harvard College, 1995.

MORAES, Márcia A. F. D. “A Desregulamentação do setor sucroalcooleiro do Brasil” - Americana, SP: Caminho Editorial, 2000

MORAIN, Dan; ‘The State of Politics in Sacramento’ – Seminário do Institute of Governmental Affairs, UC Davis, 02/03/2011; MORAIN, Dan; In “Visit a Prison to see costs of ‘three-strikes’ ”, “Sacramento Bee”, Disponível em

<http://www.sacbee.com/2011/03/03/3444969/visit-a-prison-to-see-costs-of.html#storylink=misearch> Acessado em 22/03/2011.

MULGAN, Geoff; “The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good” – New York: Oxford, 2009.

NASTARI, Plinio; “Brazil’s Ethanol Experience & Accomplishments – Toward the Geopolitics of Clean Energy”, Apresentação - Washington: Governors’ Biofuels Coalition Meeting, 22/02/2010.

NATIONAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL. “Green Jobs Facts: Let the VEETC Expire: Moving Beyond Corn Ethanol Means Less Waste, Less Pollution and More Jobs” - Agosto 2010. Disponível em www.nrdc.org/polity

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO). “Glossary of Terms and Definitions: Listing terms of military significance and their definitions for use in NATO”, Office of NATO Terminology Coordination, NATO Standardization Agency (NSA): Brussels, AAP(6) 2008. Disponível em www.fas.org/irp/doddir/other/nato2008.pdf

O ESTADO DE S. PAULO. “Diante do pré-sal, produtores de etanol cobram proteção: Usineiros querem que governo privilegie o álcool em detrimento do petróleo”, Domingo, 20/09/2009, primeira página.

_____. “Biodiesel fracassa na tentativa de incentivar agricultura familiar: Soja é responsável por 80% da produção do óleo; cultivo regional de mamona, girassol e dendê não deslancha”. “Pinhão manso vai virar bioquerosene: Barbacena inicia esmagamento”. Domingo, 18/09/2009, p. B8.

O GLOBO, “Vazamento de petróleo no Golfo do México pode ser o pior da história dos EUA, que proíbem novas plataformas no país”. Rio de Janeiro, 30/04/2010.

OECD. “Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States” - Chapter 8 Renewable Energy Policies. 28/02/2011. Disponível em http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/evaluation-of-agricultural-policy-reforms-in-the-united-states_9789264096721-en

OLSON, Mancur; “A Lógica da Ação Coletiva” – São Paulo: Edusp (Clássicos; 16), 1999.

OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter; “Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government”, Addison Wesley Pub. 1997.

OSTROM, Elinor; “Understanding Institutional Diversity”. Princeton University Press, 2005

OSTROM, Elinor; WALKER, James; “Neither Markets nor States: Linking Transformation Processes in Collective Action Arenas”. in MCGINIS, Michael (ed.) “Polycentric Games: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis”. The University of Michigan Press, 2000. pag. 427.

OLIVEIRA, Lúcia L. “Americanos: Representações da Identidade Nacional no Brasil e nos EUA”. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

PETERS, B. GUY “American Public Policy: Promise and Performance”, Chatham House Publishers, Inc. New Jersey, 1993, p. 41.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRÁS). Plano de Negócios 2011/2015. Disponível em <http://www.petrobras.com.br/pt/noticias/conheca-nosso-plano-de-negocios-2011-2015/>

POISTER, Theodore H.; PITTS, David W. EDWARDS, Lauren H. “Strategic Management Research in the Public Sector: a Review, Synthesis, and Future Directions”, The American Review of Public Administration, 40 (5), September 2010.

POLANYI, Karl; “A grande transformação: as origens da nossa época” – Rio de Janeiro: Campus, 2000.p. 62

PORTER, Michael E.; MONTGOMERY, Cynthia A. (org.); “Estratégia: A busca da vantagem competitiva” - Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.

PRADO JUNIOR, Caio; “Formação do Brasil Contemporâneo” – São Paulo: Brasiliense, 2008, p. 121.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, Gary; “Strategic Intent” - Boston: Harvard Business Review Classics, 2010.

RAÍZEN. “Cosan Day”. Dezembro de 2011. Disponível em <http://www.cosan.com.br>

ROBERTSON, D.; CALDART, A.; “The Dynamics of Strategy: Mastering Strategic Landscapes of the Firm”, Oxford University Press, New York, 2009, p. 87.

QUEIROZ, Renato. Uma agenda futura para a política de biocombustíveis no Brasil. Disponível em <http://infopetro.wordpress.com/2011/01/17/uma-agenda-futura-para-a-politica-dos-biocombustiveis-no-brasil/> Acesso em dezembro de 2011.

SAINT-HILAIRE, Auguste de; “Viagens pelo distrito dos diamantes e litoral do Brasil” - São Paulo: Nacional, 1941. (Brasiliana, v. 210) apud PARANHOS, P. “O Açúcar no Norte Fluminense”, Disponível em <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao08/materia02/>

ROUSSEAU, J.J.; “Du Contrat Social: précédé d’un essai sur la politique de Rousseau par Bertrand de Jouvenel”, “Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique”, Livro II, Capítulo III. Collection Pluriel Philosophie. Paris: Hachette Littératures, 1972, p. 202

RUMELT, Richard P.; SCHENDEL, Dan E.; TEECE, David J.; “Fundamental Issues in Strategy: a Research Agenda” – Harvard Business School Press, 1994.

SCHELLING, T. “La estrategia del conflicto” , Estructura y Funcion, Editorial Tecnos, Madrid, 1964.

SCHUMPETER, Joseph A. “Capitalismo, Socialismo e Democracia”. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. Disponível em <ftp://ftp.unilins.edu.br/leonides/Aulas/Form%20Socio%20Historica%20do%20Br%202/schumpeter-capitalismo,%20socialismo%20e%20democracia.pdf>

SCHWARTZMAN, Simon; “Bases do Autoritarismo Brasileiro”, Editora Campus, 1988. Disponível na internet http://www.schwartzman.org.br/simon/bases/capit5.htm#_1_1 Acessada em 05/05/2011.

SANTOS, Maria H. C. “Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool”, Rio de Janeiro: Notrya, 1993

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María L. “O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI”, Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 195.

SIMON, Herbert; “Human Nature in Politics:The Dialogue of Psychology with Political Science” - The American Political Science Review, v. 79, nº 2 (junho, 1985), p. 293-304. Disponível em <http://users.polisci.wisc.edu/schatzberg/ps855/simon1985.pdf>

SLEVIN, Carl; “Bertrand de Jouvenel: Efficiency and Amenity” in CRESPIGNY, Anthony de; MINOGUE, Kenneth; “Contemporary Political Philosophers” – Capetown: Dodd, Mead & Co., 1975. P. 168.

SMELSER, Neil; SWEDBERG, R. “The Handbook of Economic Sociology”, Princeton University Press/Russell Sage Foundation: New York, 2005, p. 505-526

SMRECSÁNYI, Tamás; “O Planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975)” - Campinas: Editora Hucitec/Universidade Estadual de Campinas, 1976

SOUSA, Ivan S.F. “Rumo a uma sociologia da agroenergia” – Texto para Discussão 38 – Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2010

SPERLING, Daniel; GORDON, Deborah; “Two Billion Cars: Driving toward sustainability”. New York: Oxford United Press, 2009.

STIGLITZ, Joseph; GREENWALD, Bruce “Rumo a um novo paradigma em economia monetária” - S. Paulo: Francis, 2004, p. 207.

SUN TZU. “A arte da Guerra: adaptação e prefácio de James Clavell”- Rio de Janeiro: Record, 2002.

THE NEW YORK TIMES. “U. S. Regulator’s 2004 rule let banks pile up new debt”, 10/03/2008 disponível em <http://www.nytimes.com/2008/10/03/business/worldbusiness/03iht-sec.4.16681441.html?pagewanted=all>

_____. “Biofuels of No Benefit to Military – RAND”, de 25/01/2011.

_____. “Trucks with fuel for war set ablaze in Pakistan”, 03/10/2011

_____. “U.S. Military orders less dependence on fossil fuels”, 04/10/2011

_____. “Case Dismissed: Califórnia Loses Lawsuit Against Automakers”, 18/09/2007, Disponível na página <http://wheels.blogs.nytimes.com/2007/09/18/case-dismissed-Califórnia-loses-lawsuit-against-automakers/?scp=1&sq=suit%20Califórnia%20automakers&st=cse>

TILLY, Charles. “War Making and State Making as Organized Crime” in EVANS, P. ; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T.; “Bringing the State Back In” – Cambridge University Press, 1985.

U. S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. Rural Business-Cooperative Service. 7 CFR Part 4288. In FEDERAL REGISTER, vol. 75, No. 73, 16/04/2010. Proposed Rules, 20073.

_____. “Report by the Commissioner of Agriculture, Washington, October 26, 1875. Washington, Government Printing Office, 1876.

_____. “To NIFA Employees and Stakeholders. Subject: New Organizational Structure of the National Institute of Food and Agriculture”. Letter. Washington: Roger N. Beachy, Director. 27/09/2010. Disponível em www.usda.gov

U. S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. OMNISTATS. Vol. 3, n. 4, 2003, Disponível em http://www.bts.gov/publications/omnistats/volume_03_issue_04/

U. S. ENERGY INFORMATION AGENCY (EIA). DEPARTMENT OF ENERGY. Disponível em <http://www.eia.gov/countries/index.cfm?view=production>

U. S. DEPARTMENT OF DEFENSE “Fiscal Year 2012 Budget Request – Overview”, February 2011; http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2012/FY2012_Budget_Request_Overview_Book.pdf

U. S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY – “Fiscal Year 2012 Budget Request – Overview”, February 2011. Disponível em <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/budget-bib-fy2012-overview.pdf>

U.S. DEPARTMENT OF ENERGY. Office of Science. Joint BioEnergy Institute. News and Publications. Disponível em www.jbei.org

U. S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA). Renewable Fuels: Regulations & Standards. 2012 Standards for Renewable Fuel Standard Program (RFS2):

Final Rulemaking. Disponível em <http://www.epa.gov/otaq/fuels/renewablefuels/regulations.htm>

U. S. GOVERNMENT ACCOUNTING OFFICE. “Biofuels: DOE lacks a strategic approach to coordinate increasing production with Infrastructure development and vehicle needs”. Report to Congressional Requesters. Document 07-713 e 05-690, September, 2005. Disponível em <http://www.gao.gov>

U. S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. Harmonized Tariff Schedule of the United States (2011) – Annotated for Statistical Reporting Purposes. Disponível em http://hts.usitc.gov/headers/Chapter_Notes_9901.html e http://hts.usitc.gov/Table_22.xml#5

U. S. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, (NBER) Acesso em 04/04/2011.

UNGER, Roberto M.; “Introduction to the New Edition”(2001) in “False necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of the Radical Democracy”, London/New York, Verso, 1987, 2001., pag. xxviii-xcii, 484.

UNIÃO DA INDÚSTRIA CANAVIEIRA (UNICA). “Etanol e bioeletricidade: a cana-de-açúcar no future da matriz energética”. São Paulo: Luc Projetos de Comunicação, 2010.

USEEM, Michael et al. “Leadership Lessons from the Military” in “Harvard Business Review”, vol. 88, nr. 11, Nov. 2010, p. 87-90.

VALOR ECONÔMICO. “Embrapa faz parceria em biocombustíveis: Estatal negocia a obtenção de matérias-primas para produção com EUA e Índia”. 08/09/2006. P. B11.

_____. “Família Biagi perde papel de destaque em açúcar e álcool: Acordo com LD torna o grupo um `coadjuvante de luxo””, 16/10/2009, p. B12.

_____. “S&P faz tremer o pilar americano” 19/04/2011 disponível em <http://www.valor.com.br/arquivo/883521/sp-faz-tremer-o-pilar-americano>

VEIGA, José E. “Não é que os empresários vejam a sustentabilidade como obstáculo; ela é mesmo um obstáculo”, in ARNT, Ricardo (org.); “O que os economistas pensam sobre sustentabilidade” - S. Paulo: Editora 34, 2010, p. 135.

VEIGA, José E. “Estratégia, que bicho é esse?” in VALOR ECONÔMICO. 04/09/2007, p. A13

VIAN, Carlos E.F.; “Agroindústria canavieira: Estratégias competitivas e modernização”. Campinas : Editora Átomo, 2003

WORLD ECONOMIC FORUM. “The Nordic Way: Share Norms for New Reality”. Davos, 2011. Disponível em <http://www.globalutmaning.se/wp-content/uploads/2011/01/Davos-The-nordic-way-final.pdf>.

_____. “The Global Competitiveness Report 2010-2011”, Center for Global Competitiveness and Performance. Geneva, 2010. Acessível em http://www.weforum.org/s?filters=type%3Asession_summary&s=nordic

WALL STREET JOURNAL “How Government Created Financial Crisis: Research shows the failure to rescue Lehman did not trigger the fall panic”, 09/02/2009. Disponível em <http://online.wsj.com/article/SB123414310280561945.html>

WALL STREET JOURNAL BLOG . POWER, Stephen in “Left and Right? Down With Ethanol Subsidies”, 30/11/2010 Disponível em http://blogs.wsj.com/washwire/2010/11/30/left-and-right-down-with-ethanol-subsidies/?mod=rss_WSJBlog&mod=WSJ_Election_Blog

WEBER, Max; “Ciência e política: duas vocações” – São Paulo: Cultrix, 1968. _____; “A ética protestante e o espírito do capitalismo”- São Paulo: Martin Claret, 2005.

WEYMAN, Stanley J. “Ovington’s Bank”, London: John Murray, 1922 (p.511)

WILLIAMSON, Oliver E. “The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract”, Journal of Economic Perspectives, vol. 16, nº 3, 2002. Disponível em <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533002760278776>

WOO-CUMINGS, Meredith “Developmental State”, Cornell University Press, 1999 (p.1)

WORLD ECONOMIC FORUM. “The Global Competitiveness Report 2010-2011”. Disponível em www.weforum.org

YERGIN, Daniel. “The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power”. New York: Free Press, 2009.

ZELIZER, Viviana A. “The Purchase of Intimacy”- Princeton: Princeton University Press, 2005, p. 7