

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Eduarda Figueiredo Scheibe

**BIOCOMBUSTÍVEIS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:  
COERÊNCIA HISTÓRICA ENTRE POLÍTICA ENERGÉTICA E  
POLÍTICA EXTERNA E O PAPEL DOS GRUPOS DE INTERESSE NA  
QUESTÃO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS.**

PORTO ALEGRE

2008

EDUARDA FIGUEIREDO SCHEIBE

**BIOCOMBUSTÍVEIS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:  
COERÊNCIA HISTÓRICA ENTRE POLÍTICA ENERGÉTICA E  
POLÍTICA EXTERNA E O PAPEL DOS GRUPOS DE INTERESSE NA  
QUESTÃO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS.**

Monografia apresentada ao curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Marco Aurélio Chaves Cepik

Porto Alegre  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
2008

## **RESUMO**

A utilização da promoção internacional dos biocombustíveis como instrumento de política externa brasileira adquiriu especial destaque a partir de 2003. O presente estudo buscou analisar as motivações por trás de tal estratégia, a partir do entendimento de que as causas para a adoção dos biocombustíveis como tópico da agenda internacional do país ultrapassam a justificativa estrutural de resposta à escassez de recursos energéticos tradicionais e à apreensão internacional com o aceleramento da degradação ambiental. Para tanto, foram analisados a coerência histórica entre a política externa e o planejamento energético brasileiro, bem como a atuação dos grupos de interesse domésticos envolvidos no Proálcool e na questão como colocada nos dias atuais, considerando-se, portanto, as transformações político-econômicas dos cenários nacional e internacional ocorridas na década de 1990.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	4
2. FONTES E NÍVEIS DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	7
2.1. Níveis de análise de política externa: <i>second image e second image reversed</i> .....	9
2.2. Abordagem dos jogos de dois níveis.....	15
2.3. Grupos domésticos e responsabilidade pública da política externa.....	20
3. POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA ENERGÉTICA BRASILEIRA .....	25
3.1. Evolução da política externa brasileira .....	28
3.1.1. Desenvolvimento nacional e vulnerabilidade externa.....	29
3.1.2. Redemocratização e incorporação da agenda global .....	33
3.2. Coerência entre política energética e política externa brasileiras.....	38
3.2.1. O Proálcool e o desenvolvimento nacional pragmático .....	40
3.2.2. Os biocombustíveis e a atuação brasileira no sistema internacional .....	44
4. O PAPEL DOS GRUPOS DE INTERESSE NA QUESTÃO DOS BIOCMBUSTÍVEIS.....	49
4.1. Grupos de interesse no Proálcool.....	50
4.2. Atuação dos grupos de interesse a partir dos anos 1990 .....	55
4.3. Biocombustíveis no Governo Lula .....	58
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	70
REFERÊNCIAS .....	76

## 1. INTRODUÇÃO

Desde 1973, com a crise do petróleo, o problema de abastecimento energético nacional passou a ser discutido como tema de segurança e política internacional. O embargo imposto pelos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo gerou maior apreensão por condicionar o fornecimento do combustível a um alinhamento político determinado, sem que houvesse a contrapartida de garantia de suprimento pela parte que se opunha a esse primeiro grupo. Aos países importadores restou, portanto, a percepção da vulnerabilidade de seus projetos nacionais a condições exógenas e o constrangimento que a dependência externa de insumos energéticos poderia representar ao exercício da soberania estatal.

No Brasil, o incentivo à prospecção de petróleo nacional fora a solução adotada pelo governo enquanto as condições de alta liquidez do sistema financeiro internacional assim o permitiram. Paralelamente, a produção de álcool como combustível alternativo à gasolina importada foi amplamente estimulada por políticas públicas nacionais a partir da segunda metade da década de 1970.

O posterior recuo dos preços do petróleo no mercado internacional e o alargamento das atividades de exploração em território doméstico desmotivaram a continuidade do Programa Nacional do Álcool. Contudo, a defesa da utilização de combustíveis renováveis e a projeção do etanol brasileiro como alternativa à crise energética alcançaram, nos últimos anos, proeminência nos discursos das autoridades nacionais. Ainda que se considere a experiência brasileira de promoção e produção do combustível derivado da cana-de-açúcar, a observação do tópico como conduzido desde 2003 exige uma percepção mais ampla, que abranja não apenas as responsabilidades do Estado com a sua comunidade doméstica.

Juntamente a justificativa estratégica de garantia do suprimento energético às gerações futuras, a promoção dos biocombustíveis brasileiros é compatível à crescente preocupação da comunidade internacional com o aceleração do aquecimento global e com as conseqüências já observáveis do fenômeno. Os combustíveis produzidos a partir de matérias-primas agrárias surgem, dentro deste contexto, como alternativa também à questão da degradação ambiental, adquirindo, portanto, conotação internacional.

O objetivo do presente trabalho é definir por que os biocombustíveis obtiveram tal posição destacada na agenda de política externa brasileira atual. Não obstante o discurso oficial, o qual enumera os dois aspectos supramencionados – resposta à crise ambiental e à iminente escassez de recursos energéticos com objetivo de sustentação das bases de desenvolvimento nacional – a hipótese principal deste trabalho argumenta que os biocombustíveis são uma das estratégias principais da política externa brasileira por razões que ultrapassam tal justificativa estrutural. Entende-se que, a adoção do tema e execução de políticas de incentivo à efetivação das propostas relativas à questão dos biocombustíveis não tem por finalidade única o desenvolvimento de fontes de energia alternativa e sustentável. A opção pelos biocombustíveis é originada em interesses já anteriormente almejados pelo Brasil, enquanto país em desenvolvimento com pretensões à liderança regional. Em suma, as justificativas ambiental e de escassez de recursos energéticos são insuficientes para explicar a escolha brasileira pelos biocombustíveis. Nesse sentido, cabe-nos identificar que outros fatores e metas da política externa brasileira pesam sobre essa orientação.

Partindo-se ainda da hipótese de que invariavelmente as relações de poder estabelecidas no ambiente nacional influenciam nas negociações exteriores levadas a cabo pelos Estados, e que, além disso, as negociações internacionais perderiam sentido se não houvesse grupos de indivíduos que alimentassem expectativas quanto ao resultado delas, a análise aqui proposta só estará completa ao abordar a influência dos grupos nacionais sobre o assunto.

Para a verificação das hipóteses levantadas, será analisado o progresso dos objetivos de política energética no Brasil, bem como a relação desta questão com a condução da política externa brasileira, tomando-se como ponto de partida a década de 1970 e a primeira crise internacional do petróleo. Com isso, se espera obter um panorama da evolução da matriz energética brasileira (variável independente 1) e da influência mútua das políticas de abastecimento energético nacional e de inserção internacional levadas a cabo pelo governo do país. O trabalho incluirá também a abordagem dos grupos de interesse envolvidos na adoção dos temas da agenda internacional e o grau de influência dos principais grupos na condução da política externa atualmente (variável independente 2). Por fim, será necessário avaliar quais os interesses e quais os diferentes atores relevantes envolvidos na questão dos biocombustíveis especificamente (variável dependente), considerando-se o contexto delineado pelas duas variáveis descritas anteriormente.

O presente esforço bibliográfico servir-se-á, portanto, de fontes primárias, sempre que necessário, como discursos de autoridades envolvidas no processo de condução, formulação e execução da política externa brasileira, bem como de fontes secundárias, quais sejam livros e artigos, incluindo também textos jornalísticos e publicações estatísticas periódicas que se relacionem a temática abordada.

Para a avaliação das motivações por trás da adoção de determinado tópico como instrumento de política externa se faz necessária a observação das fontes utilizadas para sua elaboração. Por conseguinte, se realizará no primeiro capítulo uma breve análise sobre a evolução do debate a cerca da definição das fontes de política externa. Para tanto, serão expostos os argumentos de autores com pontos de vista considerados complementares para a análise que se seguirá nos segundo e terceiro capítulos. No decorrer deste primeiro tópico serão explicitados os diferentes níveis de análise, doméstico e sistêmico, necessários à compreensão adequada do fenômeno estudado. A noção de responsabilidade pública da política externa também será explorada, a fim de melhor esclarecer o âmbito dos objetivos da política externa pós-década de 1990.

O segundo capítulo apresentará, em linhas gerais, o histórico da condução das políticas externa e energética no Brasil, a partir da década de 1970, tendo como marco inicial a valorização da questão energética pela comunidade internacional e o aprofundamento da preocupação com a vulnerabilidade externa como constrangimento ao desenvolvimento e autonomia nacionais. A observação paralela das duas frentes de atuação política do Estado brasileiro visa verificar a coerência entre as medidas adotadas nas relações internacionais e na esfera pública, especificamente no que se refere ao planejamento energético. Acredita-se que, uma vez verificada a coerência, colabora-se com a hipótese inicial de influência recíproca entre as arenas interna e internacional, podendo-se, portanto, definir finalidades complementares em ambas.

O terceiro capítulo, por sua vez, parte da verificação exposta acima para tentativa de ponderação do grau de influência dos grupos de interesse doméstico na promoção internacional dos biocombustíveis durante o Governo Lula, a partir de 2003. Uma vez admitida a conexão entre política pública e internacional, buscar-se-á avaliar a participação desses grupos de interesse no processo de barganha com o aparato estatal. Nos dois últimos capítulos, tomar-se-á como referência a abertura político-econômica dos anos 1990 e suas conseqüências para o sistema político brasileiro.

## 2. FONTES E NÍVEIS DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Política externa pode ser definida como a “soma de relações exteriores oficiais conduzidas por um ator independente (normalmente um Estado) em suas relações internacionais”<sup>1</sup> (HILL, 2003: 3). Embora pouco aprofundada, a partir dessa tentativa de descrição podemos depreender alguns debates consolidados em torno da idéia de política externa. O primeiro ponto discutido é a existência de um monopólio ou não por parte do Estado no exercício de uma política externa independente. Já o segundo, se refere à oficialidade da política externa, característica que confere uma unidade ao exercício desta, um conjunto de estratégias conduzido por um ou mais agentes designados para tanto.

Quanto ao primeiro ponto, é fato que o número de atores capazes de atuar internacionalmente vem crescendo, não apenas em consequência ao aumento no número de Estados independentes a partir dos processos de libertação das antigas colônias, mas também pelo incremento de organizações não-estatais e não-governamentais capazes de estabelecer seu próprio canal de relações internacionais. Contudo, é ainda bastante complicado definir estas organizações como atores autônomos, independentes do Estado, sendo mais prudente atribuir a estes não mais que um grau significativo de influência na condução das relações internacionais como um todo, o que não significa que possuam uma política externa própria.

A análise acurada da execução de determinada política externa apenas se faz possível uma vez conhecidos os objetivos, fontes e grupos de indivíduos envolvidos no processo de tomada de decisão. Em outras palavras, é necessário compreender a que se propõe a política externa enquanto instrumento de atuação do Estado no sistema internacional e que estruturas abrigam os agentes capazes de interpretar e/ou forjarem as metas nacionais e estratégias para alcançá-las.

A proposta de uma política externa oficial somada a idéia de um Estado composto por grupos com diferentes prioridades e interesses particulares, uma vez admitida a hipótese de que a condução de qualquer política estatal é motivada pela expectativa de obtenção de algum benefício, ou um não-prejuízo, sugere um nível anterior de conflito para a conformação

---

<sup>1</sup> Tradução nossa (TN): “*the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations*”. (HILL, 2003: 3)



das estratégias a serem projetadas no meio internacional sob o signo de interesse nacional. O que chamaremos aqui de política externa nacional compreende então o conjunto dessas estratégias, resultado de barganha anterior, sem que seja possível o transbordamento do conflito entre interesses nacionais através da existência de políticas externas paralelas e simultâneas. Contudo, admite-se a possibilidade de adequação de uma ou mais estratégias que visem equilibrar os interesses desses grupos domésticos divergentes.

Através da análise da política externa adotada por um país em um dado período é possível compreender seus objetivos e estratégias, além de presumir sua posição em relação a outros atores do cenário internacional. São as práticas de política externa que irão, portanto, definir as interações de um Estado dentro do sistema global. Contudo, apesar de ser posta em prática no ambiente exterior à nação e, por isso, estar sujeita a pressões internacionais, a política externa – sua formulação e adoção – parte do ambiente doméstico, baseada, em hipótese, naquilo que se entende por interesse nacional. Pode-se dizer, assim sendo, que a agenda internacional é definida como reflexo dos contextos doméstico e mundial.

Andrew Moravcsik (1993) nos lembra dos três níveis de análise das relações internacionais existentes, introduzidos por Kenneth Waltz (1959) e Paul Singer (1961): o nível internacional, ou sistêmico, o nível doméstico e o nível individual. No estudo das relações internacionais verifica-se a ocorrência de abordagens que priorizam cada um desses níveis como causa fundamental das decisões tomadas por determinado Estado no que se refere a sua política externa.

O nível individual aludido acima se refere às análises centradas na personalidade das autoridades e homens de estado responsáveis pela formulação da política externa como fator decisivo para as relações internacionais. Para o objetivo proposto pelo presente trabalho, qual seja a análise das motivações para a adoção dos biocombustíveis, em especial o etanol, como estratégia da política externa brasileira, o nível individual não é central. Entretanto, a observância desse aspecto não será totalmente nula, ainda que restrita, como será possível perceber no decorrer do texto. Será dedicada maior ênfase, portanto, aos níveis sistêmico e doméstico.

O presente trabalho parte da hipótese de que a análise das motivações para o comportamento de um Estado em suas relações internacionais deve levar em consideração aspectos e pressões externas e internas. A aceitação de que fatores da política doméstica

influenciam nas políticas do Estado frente ao meio internacional não é rara. O que varia em realidade é o peso atribuído ao elemento doméstico, se este é considerado apenas a fim de justificar um comportamento inesperado ou é tratado como parte integrante e decisiva do processo de formulação da política externa. Existem, portanto, diferentes maneiras de abordar a complementaridade de ambos os níveis de apreciação, ou seja, diferentes formas de combinar teorias de aproximação doméstica e sistêmica.

As seções que seguem não pretendem encerrar o debate a cerca das fontes para formulação da política externa, tampouco englobar a totalidade de autores envolvidos na questão. Os autores selecionados e aqui citados assim o foram com o objetivo de ilustrar a evolução da argumentação anterior à idéia da existência de uma simultaneidade de influência de fontes domésticas e internacionais no processo de elaboração da política externa. Da mesma forma, não é objetivo deste capítulo negar as afirmações dos autores utilizados, como deverá ficar explícito no decorrer da argumentação, uma vez que todos manifestam a existência dos níveis de análise abordados, ainda que outorguem graus diferentes de relevância a cada um dos mesmos.

### **2.1. Níveis de análise de política externa: *second image e second image reversed***

A atuação internacional dos Estados agrega elementos de dois níveis com formas de organização distintas. O nível doméstico possui uma hierarquia pré-definida, elaborada quando da constituição do Estado como tal e, portanto, mais facilmente identificável. Por seu turno, o sistema internacional, nosso segundo nível de análise, não reconhece uma hierarquia consolidada em bases institucionais, embora seja possível a categorização dos atores segundo seu poder de influência e capacidade de atuação mais ou menos privilegiada frente os demais.

Kenneth Waltz (1959) localiza como fonte mais plausível para a esquematização teórica e compreensão das relações internacionais na dinâmica do sistema inter-estados, o segundo nível mencionado. Antes disso, porém, o autor identifica cada um dos níveis, denominando-os “imagens”.

A primeira delas faz referência ao nível individual, do comportamento humano. A segunda “imagem”, ou segunda provável fonte das políticas adotadas pelo Estado no ambiente internacional, seria a estrutura interna dos mesmos. A terceira imagem e opção apontada pelo autor como resposta a pergunta inicial de seu trabalho, qual a origem dos conflitos internacionais, é identificada como anarquia internacional.

Aquelas análises que privilegiam o nível internacional se baseiam na posição que o Estado ocupa dentro do sistema internacional para definir e explicar o comportamento adotado pelos atores internacionais frente aos desafios propostos. O foco exclusivo no contexto internacional como raiz dos posicionamentos adotados no cenário internacional interpreta o Estado como um ator monolítico, que reage a pressões externas independente de suas características internas, divisões e composições de diferentes grupos de interesse nacionais.

Apesar de tipicamente associado a correntes da Teoria Realista, algumas vertentes da Teoria Liberal também privilegiam o contexto internacional em suas análises. Segundo teóricos realistas, a disputa pelo poder no sistema internacional conduz as relações internacionais, sendo possível, a partir dessa premissa e da idéia de que todo Estado busca primeiramente sua auto-preservação dentro do cenário mundial, assumir que as reações de diferentes Estados se darão em resposta a desafios externos, independente de sua constituição interna. Por sua vez, a defesa, associada à visão de teóricos liberais, de que a interdependência e a cooperação entre Estados leva à obsolescência da guerra, considera, da mesma forma que os realistas, que os resultados variam somente em resposta às condições impostas pela dinâmica do sistema internacional. As características domésticas dos Estados são, em ambos os casos, tidas como elementos predefinidos, não como variáveis a serem consideradas pelo observador.

Tanto as variantes realistas e liberais da teoria sistêmica admitem que os Estados sejam (pelo menos em certa medida) atores racionais, que possuem preferências estáveis entre os resultados e habilidade inalterável de mobilização de recursos domésticos para barganha. Se esses três aspectos do comportamento dos Estados são considerados constantes, segundo os teóricos sistêmicos, a política doméstica pode ser reduzida a um processo intermediário, uma “via de transmissão” ou “caixa preta”, através do qual as pressões internacionais se traduzem em políticas de Estado. (MORAVCSIK, 1993: 7) <sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> TN: “Both Realist and Liberal interdependence variants of systemic theory customarily assume that states are (at least boundedly) rational actors, that they have stable preferences across outcomes, and that they possess a fixed ability to mobilize domestic bargaining resources. If these three aspects of state behavior are held constant, systemic theorists argue, domestic politics can be reduced to an intervening process, a “transmission

Como se percebe, as diferenças entre os Estados quando analisados internamente são reconhecidas também por aqueles que privilegiam uma visão deste como ator monolítico. Entretanto, como alertado por Moravcsik (1993), as causas de diferentes reações serem observáveis respeito a um desafio comum no ambiente exterior são interpretadas como sendo de origem internacional, muito embora os mecanismos pelos quais essas causas gerem efeito na política externa do Estado sejam domésticos. Ou seja, não obstante a visão que aponta o internacional como fonte exclusiva da política externa não deixe de admitir por completo as diferenças internas aos Estados, assume que essas características próprias nacionais têm influência limitada ao processo de absorção e interpretação das pressões e impulsos externos. Essa interpretação da política doméstica como apenas “via de transmissão” das pressões internacionais reduz sobremaneira o papel do nível doméstico na política externa.

O exame das motivações para formulação da política externa derivadas do sistema internacional é seguramente necessário. Contudo, a análise que desconsidera o contexto e as motivações específicas do Estado tem sua abrangência restringida, tanto quanto aquela que considera primordialmente as características nacionais para a avaliação da política externa. A observância de freqüentes exceções ao comportamento estatal proposto pela teoria que deriva do ambiente internacional as motivações e pressões para as políticas adotadas faz da elaboração de pressupostos sobre a atuação do Estado tarefa de difícil execução.

Mesmo Waltz (1959), embora defina o sistema internacional como ponto de partida para a análise das escolhas tomadas pelo Estado, leia-se pelo grupo responsável pela tomada de decisões, a última afirmação de “*Man, the state, and war*” revela a necessidade de observação do âmbito doméstico:

A terceira imagem descreve a estrutura da política mundial, mas sem a primeira e a segunda imagens, não é possível reconhecer as forças que determinam a política; a primeira e a segunda imagens descrevem as forças que atuam na política mundial, mas sem a terceira imagem é impossível perceber a importância de ambas ou antecipar seus resultados. (WALTZ, 1959: 238)<sup>3</sup>

Em contrapartida, as interpretações que dão ênfase ao nível doméstico partem do pressuposto de que diferentes Estados reagem de maneira variada a um mesmo desafio

---

*belt” or “black box”, through which international imperatives are translated into state policies.” (MORAVCSIK, 1993: 7)*

<sup>3</sup> TN: “*The third image describes the framework of world politics, but without the first and second images there can be no knowledge of the forces that determine policy; the first and second images describe the forces in world politics, but without the third image it is impossible to assess their importance or predict their results.*” (WALTZ, 1959: 238)

externo. A análise de política externa a partir das características domésticas considera desde a pressão exercida por grupos internos diversos e a legislação nacional influente na formulação da política externa ao aparato de tomada de decisão específico e o sistema político nacional.

Gourevitch (1978) parte da segunda imagem como descrita por Waltz (1959) para explicar a dinâmica política internacional e chega à conclusão de que, a despeito da influência sistêmica observável na política doméstica, a configuração doméstica pode também ser entendida como a origem de atitudes tomadas no âmbito internacional.

O sistema internacional, seja no sentido econômico ou político-militar, é insuficiente. O ambiente [externo] pode exercer forte pressão, mas implicações limitadas, uma vez que continua a existir espaço para resposta [interna] àquele ambiente. [...] Certo grau de variação nas respostas ao ambiente externo é possível. Explicar as escolhas tomadas frente às possibilidades apresentadas, por conseguinte, exige a observação da política doméstica. (GOUREVITCH, 1978: 900)<sup>4</sup>

Peter Gourevitch é autor do artigo “*The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics*”, publicado em 1978. Nele o autor faz uma espécie de revisão de abordagens de viés sistêmico que se propõem a analisar as relações internacionais e as políticas adotadas pelo Estado no cenário internacional, para depois apontar a arena nacional como fonte da política externa.

Primeiramente, Gourevitch identifica duas principais vias pelas quais o sistema internacional pode causar impacto sobre a política doméstica: guerra e comércio. Segundo ele, a distribuição de poder e riqueza entre Estados são capazes de modelar a política externa e doméstica adotada por estes. Os conflitos ideológicos também são brevemente considerados pelo autor como mecanismo de influência do sistema internacional sobre o ambiente nacional, entretanto “por razões de espaço”<sup>5</sup> (GOUREVITCH, 1978: 883) o autor confere maior relevância aos dois primeiros aspectos citados. A distribuição de poder no sistema internacional e no mercado mundial seriam, segundo o argumento do autor, as principais fontes de influência internacional sobre a formação do tipo de regime de governo e padrão de coalizão dos grupos de interesse doméstico.

---

<sup>4</sup> TN: “*The international system, be it in an economic or politico-military form, is underdetermining. The environment may exert strong pulls but short of actual occupation, some leeway in the response to that environment remains. [...] Some variance in response to external environment is possible. The explanation of choice among the possibilities therefore requires some examination of domestic politics*” (GOUREVITCH, 1978: 900)

<sup>5</sup> TN: “*The role of ideas requires careful consideration, but for reasons of space and mental economy, I shall limit my discussion to the international state system and the international economy*” (GOUREVITCH, 1978: 883).

Um das contribuições mais importantes de Gourevitch ao debate sobre a interferência entre os cenários internacional e nacional é a afirmação de que o arranjo institucional e o aparato de tomada de decisão influenciam de forma a limitar as metas dos grupos de interesse domésticos. Mais ainda, o autor percebe que o processo de negociação em si, ou seja, a barganha política no momento da conjugação das coalizões internas, afeta o resultado a ser obtido no campo internacional.

Gourevitch (1978), bem como Moravcsik (1993) e outros autores de que trataremos na seqüência, como se vem tentando explicar, ainda que abordem o Estado como unidade do sistema internacional, não o consideram unidade indivisível.

Nesse ponto, Gourevitch critica as análises que condicionam a influência ou não das motivações de grupos domésticos à relativização da força do aparato estatal sobre a sociedade. A crítica do autor se baseia, primeiramente, na dificuldade de mensuração da força do aparato estatal. Considerando-se, entretanto, que a força estaria relacionada à capacidade estatal de cumprir suas funções de defesa e sustentação do status dentro do sistema internacional, Gourevitch contesta que o argumento se torna confuso: “Estados fortes levariam a uma posição central, não uma posição central a Estados fortes.”<sup>6</sup> (GOUREVITCH, 1978: 890). A falha apontada pelo autor vale também para contestar o argumento de que Estados periféricos estariam mais sujeitos às pressões internacionais e, portanto, a política externa dos mesmos pouca conexão teria com as motivações e pressões nacionais.

O que a distinção entre Estados fracos e fortes faz, assim como muitas outras categorizações estruturais, é obscurecer meios importantes pelos quais a política, nosso principal assunto, influencia nos resultados. Conseqüentemente, isso leva a várias formas de reducionismo. A necessidade de garantir apoio a uma medida afeta o conteúdo final da mesma. Maiorias precisam ser construídas, o mesmo vale para coalizões, assim como termos de troca precisam ser discutidos entre parceiros, argumentos de legitimação, desenvolvidos, e assim por diante. (GOUREVITCH, 1978: 904)<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> TN: “*The reasoning is then circular: strong states led to a core position, not a core position to strong states*” (GOUREVITCH, 1978: 890)

<sup>7</sup> TN: “*What the strong-weak state distinction does, along with many other structural categorizations, is to obscure important ways in which politics, our central subject matter, shapes outcomes. It thereby encourages various forms of reductionism. The need to secure support for a policy affects its final content. Majorities have to be built, coalitions constructed, terms of trade among alliance partners worked out, legitimating arguments developed, and so on.*” (GOUREVITCH, 1978: 904)

Para a maioria dos autores que avalizam as idéias de Gourevitch, “a política doméstica é mais que uma corrente de transmissão de impulsos internacionais”<sup>8</sup> (MORAVICSIK, 1993: 11). Como observado em Gourevitch (1978), esses autores admitem que, por exemplo, as coalizões domésticas variam de acordo com a posição econômica ocupada pelo país respeito ao sistema internacional. No entanto, essas coalizões e até mesmo a constituição do aparato institucional doméstico refletem interesses próprios, com estratégias que emanam do ambiente doméstico. Assim sendo, a pressuposição das preferências do Estado como estáveis através do tempo só pode ser mantida enquanto as preferências destes grupos nacionais envolvidos também se mantiverem estáveis.

Ainda que nos detenhamos aos argumentos lançados por Gourevitch que parecem conscientes da mútua influência exercida entre política doméstica e sistema internacional, Moravicsik (1993) não deixa de ter razão quando nota que a pergunta sobre como ambos os níveis se afetam permanece sem respostas definidas. Para ele,

Robert Putnam soube captar essa característica das negociações internacionais com a metáfora dos “jogos de dois níveis”. Na metáfora de Putnam os negociadores do Estado estão estrategicamente posicionados entre duas ‘mesas’, uma representando a política doméstica e a outra o processo de negociação internacional. [...] A metáfora sugere uma gama de conceitos, questões e princípios fundamentais que ajudam a estruturar uma análise de negociações internacionais. (MORAVICSIK, 1993: 4)<sup>9</sup>

Moravicsik (1993) critica, das tentativas anteriores a Putnam (1988), especialmente a combinação exclusiva de teorias do interesse doméstico com teorias sobre negociação internacional, por subestimarem o real efeito dos fatores domésticos sobre o processo de barganha no nível internacional. Argumenta que “[...] os efeitos causados por fatores domésticos não estão limitados ao processo de formação de interesses, mas afetam a estratégia e também resultados do processo de barganha.”<sup>10</sup> (MORAVICSIK, 1993: 15)

Putnam (1988) assevera que tanto a análise que observa os efeitos de causas sistêmicas sobre o âmbito doméstico, em Waltz (1959), como aquela que evoca e destaca as

---

<sup>8</sup> TN: “*For most second-image-reversed theorists, domestic politics is more than a transmission belt for international impulses.*” (MORAVICSIK, 1993: 11)

<sup>9</sup> TN: “*Robert Putnam has sought to capture this quality of international negotiations with the metaphor of a “two level game”. In Putnam’s metaphor statesmen are strategically positioned between two ‘tables’, one representing domestic politics and the other international negotiation. [...] Putnam’s metaphor suggests a set of fundamental concepts, questions, and assumptions that help structure an analysis of international negotiations.*” (MORAVICSIK, 1993: 4)

<sup>10</sup> TN: “[...] *the effects of domestic factors are not limited to the process of interest formation, but affect strategy and bargaining outcomes as well.*” (MORAVICSIK, 1993: 15)

causas domésticas sobre a política externa, em Gourevitch (1978), não conseguem abordar como o ambiente político de diferentes países se relacionam através do intercâmbio diplomático. O autor inova ao sugerir um parâmetro para a análise das relações internacionais, uma gama de conceitos definidos com o objetivo de explicar a dinâmica do que o próprio convencionou como “jogo de dois níveis”.

## **2.2. Abordagem dos jogos de dois níveis**

Não obstante a aceitação do princípio de mútua influência entre a política exterior e o contexto doméstico, a observação das relações internacionais e as teorias que se ocupam em explicar as mesmas costumam negligenciar o elemento nacional a partir do momento em que consideram o Estado, ou ainda o grupo de indivíduos responsáveis por determinada negociação internacional, como um ente monolítico, independente de outros grupos internamente e, por conseguinte, livres de conflito ou constrangimentos advindos do ambiente interno.

Contudo, algumas abordagens de análise de política externa e também de política comparativa chamam a atenção para os mecanismos de ratificação, internos a cada Estado, de acordos e comprometimentos arranjados internacionalmente. Há ainda os que, como Robert Putnam, extrapolam a idéia de análise dos mecanismos políticos domésticos para se empenharem em uma análise mais detalhada do processo de barganha e interferência entre nacional e internacional. Mais que isso, estes mesmos estudos ultrapassam a mera consideração da idéia de que doméstico e sistêmico se influenciam e se propõem a esclarecer como esta afirmação se produz empiricamente.

Robert Putnam defende que a interação entre os grupos de interesse domésticos e a execução da política externa pode ser comparada a “jogos de dois níveis” e, em seu artigo “*Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*”, publicado pela primeira vez em 1988, desenvolve o que considera uma metáfora capaz de explicar tal dinâmica.



No nível nacional, grupos domésticos defendem seus interesses pressionando o governo a adotar medidas favoráveis, e políticos buscam poder estabelecendo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, governos nacionais tentam maximizar a própria capacidade de satisfazer às pressões domésticas, enquanto procuram minimizar as consequências adversas dos acontecimentos internacionais. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão centrais, uma vez que seus países se mantêm interdependentes, embora soberanos. (PUTNAM, 1988: 434)<sup>11</sup>

Partindo então da constatação da fragmentação do ambiente político nacional e dos diferentes interesses e objetivos em disputa, Putnam se concentra na esquematização de como esses grupos nacionais passam a influenciar e, ao mesmo tempo, são moldados conforme o processo de barganha internacional para o alcance desses interesses e objetivos no plano externo. Além disso, o autor ressalta como determinantes domésticos a serem considerados neste processo, partidos políticos, classes sociais, grupos de interesse econômico e não-econômico – o que por si só já abarcaria uma gama bastante diversa de indivíduos considerados influentes – e até mesmo a opinião pública e processos eleitorais. Somados a estes, há também os responsáveis oficiais pela condução da política externa, grupo que engloba não apenas ao corpo diplomático, mas também as instituições e burocracia envolvida, por exemplo, na internalização de normas internacionais (PUTNAM, 1988).

A fragmentação dos interesses internos não é, entretanto, identificada pelo autor com a idéia de “fragilidade” estatal. Ao contrário, assim como Gourevitch, Putnam critica a classificação de Estados em fortes ou fracos como uma variável aceitável para o procedimento da análise. De acordo com o autor, todo Estado possui grupos divergentes internamente, decorrente da heterogeneidade comum ao ambiente interno de qualquer país, uma vez que sua população é formada por indivíduos diferentes, com atividades e interesses diferentes, não sendo suficiente apenas a coesão e domínio do grupo governante, o que Putnam interpreta como “força estatal”, para que haja unanimidade natural na concepção dos interesses domésticos. Com isso, Putnam reafirma a percepção da lacuna deixada pela interpretação do Estado como organização monolítica e, portanto, da insuficiência da apreciação exclusivamente sistêmica das relações internacionais.

---

<sup>11</sup> TN: “*The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign.*” (PUTNAM, 1993: 436)

A segunda premissa tomada por Putnam se refere diretamente à interdependência entre os diferentes Estados soberanos envolvidos na transação, sem a qual as negociações fariam pouco ou nenhum sentido. Para que haja discussão entre dois Estados sobre certo ponto, subtende-se que deva haver demanda por cooperação de algum tipo partindo de pelo menos um dos atores envolvidos. Mais além, os acordos internacionais só se fazem mecanismos viáveis, dada a expectativa de cooperação efetiva: “[...] a tentação para deixar de cumprir [um acordo firmado internacionalmente] pode ser dramaticamente reduzida entre jogadores que esperam se encontrar outra vez.”<sup>12</sup> (PUTNAM, 1988: 438)

Muito embora, como destacado anteriormente, Robert Putnam ultrapasse a análise do aparato institucional doméstico quando da formulação da lógica dos jogos de dois níveis, a primeira das razões colocadas pelo autor para a mútua consideração dos níveis externo e interno durante a negociação na arena internacional é a necessidade de ratificação pelo aparato doméstico, ou seja, a incorporação do acordo internacional através de mecanismo específico a cada regime político. No caso do regime democrático, esse mecanismo seria muito provavelmente a ratificação pelo órgão legislativo definido pela Constituição Nacional. Putnam, contudo, não associa diretamente a necessidade de ratificação interna com a democracia, pelo contrário, o autor aponta a ratificação como um processo comum a regimes políticos diversos, que pode, inclusive, auferir um poder desequilibrado e, nesse sentido, em desacordo com o sentido comum de ação democrática, a diferentes grupos da arena doméstica. “É necessário apenas prever que, para fins de contagem dos ‘votos’ no processo de ratificação, diferentes formas de poder político podem ser reduzidas a um mesmo denominado comum” (PUTNAM, 1988: 437)<sup>13</sup>

O autor também considera, como Gourevitch, que a margem de manobra do negociador internacional se limita pelas instituições domésticas e em especial pelos procedimentos de ratificação. A complexidade da análise da barganha doméstica é, portanto, proporcional à variedade de níveis e divisão de poderes dentro do aparato estatal, ou seja, quanto mais instâncias diferentes envolvidas no processo de ratificação, no sentido jurídico ou

---

<sup>12</sup> TN: “[...] *the temptation to defect can be dramatically reduced among player who expect to meet again.*” (p.438)

<sup>13</sup> TN: “*We need only stipulate that, for purposes of counting “votes” in the ratification process, different form of political power can be reduced to some common denominator.*” (p. 437)

apenas de sustentação social, mais níveis a serem considerados durante a análise e maior necessidade de compreensão dos interesses envolvidos nos sucessivos processos de barganha.

A margem de manobra do tomador de decisões se limita, portanto, pela sobreposição do conjunto de resultados aceitáveis pelo grupo doméstico envolvido e pelo conjunto de resultados aceitáveis pelo outro negociador, ou seja, pelo representante dos interesses estrangeiros, sendo a justificativa para a consideração dos interesses estrangeiros a interdependência entre as duas partes no tópico em pauta, intrínseca e necessária a existência de uma fase de negociação. Esse conjunto de resultados aceitáveis é denominado *win-set*.

Além do aparato institucional arrolado no processo de ratificação, outros dois determinantes do *win-set* do negociador são apontados. O primeiro deles se relaciona intimamente à distribuição de poder e preferências assumidas pelos grupos ou coalizões domésticas. Grupos indiferentes aos resultados que possam a ser obtidos por determinada medida de política externa tendem a permanecer indiferentes quanto à negociação ou não dessa medida no âmbito internacional, ou seja, não limitam ou expandem a margem de manobra do negociador internacional.

No entanto, há também a possibilidade de formação de grupos que, não percebendo nenhum benefício direto ou indireto advindo da medida, adotam posição isolacionista, diminuindo o *win-set* doméstico ou vice-versa. Um exemplo disso seria o contraste entre agricultores europeus, que se opõe ao relaxamento da Política Agrícola Comum, ou seja, se opondo a negociação em geral, e produtores agrícolas de países exportadores, que, estando a favor da cooperação para a abertura de mercado, contribuem, ainda que indiretamente, a expansão do *win-set* doméstico.

O negociador que se depara com um ambiente doméstico coeso, homogêneo, possui a vantagem de, em caso de acordo condizente com o interesse doméstico, ou parte dele, obter a ratificação interna, por mais restrito que seja seu *win-set*, havendo menor risco de invalidação de todo o processo de barganha pela renúncia de cooperação por parte dos grupos nacionais. Quanto mais coesa a opinião e interesses dos grupos internos, maior a tendência de restrição do *win-set* doméstico, uma vez que na ausência de conflito de interesses o interesse resultante do todo tende a se aproximar mais de um ideal extremo. Contudo, quanto mais coeso o interesse doméstico, a sustentação e o comprometimento dessa parte em relação ao acordado serão também mais facilmente garantidos.

Além da configuração da distribuição de poderes entre os grupos nacionais, o tamanho *win-set* de um negociador é influenciado pelo tamanho do *win-set* da outra parte. A margem de manobra do negociador A, por exemplo, é maior quanto maior o *win-set* do representante do Estado com quem se negocia, o negociador B. Quanto maior o *win-set* de B, ou seja, maior o poder de persuasão e circulação entre os diferentes grupos ou maior a gama de resultados possíveis do acordo internacional ser ratificado internamente no outro país, mais razoável parecem as reivindicações de A e maiores as chances de o acordo pender favoravelmente aos interesses de seu país.

Putnam assimila também em sua lógica a possibilidade de reverberação doméstica de temas e idéias aceitas ou defendidas internacionalmente. A defesa doméstica de um determinado ponto de vista pode ser embasada em um discurso bem aceito em fóruns internacionais ou mesmo em algum ideário defendido pela comunidade internacional como estratégia de legitimação doméstica, tal ocorre com a preservação ambiental.

Dada a incerteza que cerca muitas das questões internacionais, mensagens de fora podem mudar pontos de vista, influenciar os indecisos e motivar aqueles que representam a minoria no âmbito doméstico. [...] A reverberação persuasiva [do discurso internacional] é mais presumível entre países como relações próximas e, provavelmente, mais freqüente em negociações econômicas que em político-militares. (PUTNAM, 1988: 455)<sup>14</sup>

Outro ponto elucidado por Putnam diz respeito ao papel individual do sujeito negociador. Conforme citado na primeira seção do presente capítulo, além das variáveis pertencentes ao nível internacional e nacional, existem ainda aquelas concernentes a personalidade e interesses próprios do representante de Estado, do formulador e/ou executor da política externa ou do negociador encarregado de determinada transação. Ainda que o argumento da presente tese não se baseie na observação de aspectos relativos a nenhum chefe de governo quanto a sua personalidade, é válido ressaltar o ponto que consideramos pertinente ao assunto a ser tratado nos capítulos seguintes. Segundo o autor, a participação direta do representante maior do Estado em dado momento no processo de negociação internacional transfere a aceitação do chefe de governo no ambiente doméstico para o acordo internacional, dada a maior capacidade de convencimento doméstico e de estabelecimento de *side-payments*,

---

<sup>14</sup> TN: “Given the pervasive uncertainty that surrounds many international issues, messages from abroad can change minds, move the undecided, and hearten those in the domestic minority. [...] Suasive reverberation is more likely among countries with close relations and is probably more frequent in economic than in political-military negotiations.” (PUTNAM, 1988: 455)

uma vez que esse representante normalmente possui maior autonomia ou capacidade de ação sobre as demais negociações em curso.

Independentemente do exposto acima, é interessante notar que tanto no nível internacional quanto no nível doméstico é possível envolver na barganha outras políticas e elementos a fim de que o acordo em questão seja aceito. Em realidade, é corrente a prática de se fazer compensações laterais (*side-payments*) com o objetivo de lograr melhores condições em determinada questão internacional, como por exemplo, ceder em uma negociação X em troca de maior flexibilidade em Y. Com isso se quer dizer que a barganha não se limita apenas a um ponto negociado por vez, pelo contrário, empiricamente se observa que diferentes questões são abarcadas dentro de uma mesma negociação, ainda que extra-oficialmente. Nesse sentido, a barganha no campo doméstico também permite e comumente envolve compensações laterais entre, por exemplo, grupos de interesse privado e governo.

### **2.3. Grupos domésticos e responsabilidade pública da política externa**

Dez anos após a publicação de “*Second Image Reversed*”, Putnam (1988) propõe uma lógica mais “interativa” entre os âmbitos nacional e internacional (Moravicsik, 1993: 17), com a introdução da metáfora dos jogos de dois níveis. Além disso, o autor aponta mais uma vez a necessidade de aprovação e/ou sustentação por parte dos grupos domésticos como indício da complexidade e diferentes níveis de barganha a serem observados durante o processo de tomada de decisão em política internacional. Dado isso, Putnam não se detém ao processo doméstico pelo qual são definidos os papéis de cada grupo. O autor apenas afirma que:

[...] as taxas de participação variam dependendo dos grupos e das questões, e essa variação frequentemente tem implicações sobre o tamanho do win-set. Por exemplo, quando os custos e/ou benefícios de acordo proposto são relativamente concentrados, é razoável esperar que aqueles atores cujos interesses serão mais

afetados irão exercer maior influência sobre o processo de ratificação. (PUTNAM, 1988: 445)<sup>15</sup>

Tais atores, capazes de exercer especial influência sobre o processo de ratificação como dito, são mais bem descritos por George Tsebelis (2002) como *veto players*. Segundo o autor, “veto players são atores individuais ou coletivos cuja concordância é necessária para uma mudança no *status quo*. Conseqüentemente, uma mudança no *status quo* requer uma decisão unânime entre os *veto players*.” (TSEBELIS, 2002:19)<sup>16</sup> É importante enfatizar que, quando se menciona a necessidade de unanimidade entre os *veto players* é fundamental que se entenda que apenas são considerados assim aqueles atores cuja aprovação ou não são essenciais para a decisão final. Limitamo-nos, por conseguinte, aos grupos que possuem expectativas quanto a custos ou benefícios advindos da questão.

Segundo Tsebelis (2002) *veto players* podem ser classificados quanto à origem de seu poder de veto de duas maneiras: *veto players* institucionais e *veto players* partidários. *Veto players* institucionais obtêm esse status através da Constituição dos Estados, ou seja, sua aprovação é indispensável uma vez que assim está previsto no conjunto de normas e regulamentações que guiam o aparato estatal. O segundo tipo surge do jogo político que se estabelece no âmbito doméstico, podendo ser identificado entre os diferentes interesses, por vezes opostos, defendidos dentro das próprias instituições.

Ao contrário de Putnam (1988) e Gourevitch (1978), Tsebelis (2002) opta por abordar as instituições específicas a cada regime e sistema de governo ao desenvolver sua teoria a cerca do funcionamento do processo de decisão em âmbito nacional. Essa atenção se justifica uma vez que autor se propõe a traçar um parâmetro para o estudo do jogo político nacional, diferente dos outros dois autores.

A despeito da diferença identificada, Tsebelis (2002) não deixa de colaborar com a idéia apresentada anteriormente (GOUREVITCH, 1978; PUTNAM, 1988) de que as instituições serviriam como limitadores do processo pelo qual os atores domésticos envolvidos, ou seja, os *veto players*, atuam. Em suma, o autor afirma que a diferença de

---

<sup>15</sup> TN: “[...] participation rates vary across groups and across issues, and this variation often has implications for the size of the win-set. For example, when the costs and/or benefits of a proposed agreement are relatively concentrated, it is reasonable to expect that those constituents whose interests are most affected will exert special influence on the ratification process.” (PUTNAM, 1988, p.445)

<sup>16</sup> TN: “[...] veto players are individual or collective actor whose agreement is necessary for a change of the status quo. It follows that a change in the status quo requires unanimous decision of all veto players.” (TSEBELIS, 2002:19)

regime define como são selecionados os *veto players*, enquanto a diferença de sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) identifica o papel e o peso de cada *veto player*. Ademais, quanto maior a possibilidade de identificação de *veto players* partidários de correntes diversas entre os grupos institucionais, maior número de *veto players* a ser considerado e, segundo Tsebelis, menor a probabilidade de mudança do *status quo* – o que se traduziria em Putnam como maior número de níveis de barganha nacional.

Contudo, a principal contribuição de Tsebelis para a análise da adoção dos biocombustíveis como tópico da agenda internacional brasileira e, portanto, como elemento da estratégia de política externa do país, é a diferenciação que o autor faz entre atores com poder de veto e os formuladores da agenda. Através da clarificação de tal distinção entre ambos os atores são possíveis a definição do escopo de atuação e a demarcação do grau de interação entre ambas as categorias.

Para o autor, a formulação da agenda é feita por um grupo específico de veto players, com tal responsabilidade adquirida através de instituições políticas determinadas. Em política externa, os formuladores da agenda internacional de Tsebelis se assemelham aos negociadores de Putnam no ponto em que dependem, para a efetividade de sua atuação, da ratificação e legitimação de outros atores domésticos com capacidade de veto às decisões tomadas no nível internacional, “do contrário, as propostas serão rejeitadas e o *status quo*, preservado” (TSEBELIS, 2002: 2).

Como consequência, os poderes de formulação da agenda são inversamente proporcionais à estabilidade política. Quanto maior a estabilidade (o que significa menor possibilidade de cenários aceitáveis [pelos veto players] que possam substituir o status quo), menor o papel dos formuladores de agenda. (TSEBELIS, 2002: 2-3)<sup>17</sup>.

No caso da política externa brasileira, a manutenção do *status quo* se traduziria na continuidade das linhas gerais de condução da política externa brasileira, observável quando da análise histórica da mesma, a qual fará parte do capítulo a seguir.

Utilizando-se dos conceitos desenvolvidos por Tsebelis será possível observar então elevado grau de estabilidade da política externa brasileira no que diz respeito a seus objetivos, determinados pelos formuladores da agenda. Em contrapartida, o mesmo grau de estabilidade denota uma menor relevância dos formuladores frente aos demais *veto players*

---

<sup>17</sup> TN: “As a consequence, agenda-setting powers are inversely related to policy stability: The higher policy stability (meaning the smaller the set of outcomes that can replace the status quo), the smaller the role of agenda setting.” (TSEBELIS, 2002: 2-3)

domésticos, o que nos leva a necessidade de observância, para o cumprimento do problema aqui proposto, dos atores de influência não institucionalizada na política externa brasileira, ou seja, os grupos de interesse nacionais.

A contribuição de George Tsebelis se fundamenta na confirmação e instrumentalização do fato de que, ainda que não diretamente envolvidos no processo de barganha que resultará em determinada medida de política externa, as expectativas dos grupos internos distantes da arena de formulação da política internacional são consideradas por aqueles grupos diretamente responsáveis pela condução das relações externas. Mais ainda, o autor deixa claro que tais grupos domésticos relevantes para o tópico em pauta na agenda não precisam tomar parte no processo de negociação para exercerem sua capacidade de manutenção, mudança ou adaptação da condução da política nacional, seja ela direcionada para as questões públicas internas ou externas às fronteiras do Estado.

Mais além da influência de determinados grupos sobre os objetivos de política externa e da capacidade de veto de atores domésticos quando da adoção de medidas a fim de alcançar tais metas, as fontes domésticas de política externa se justificam ainda pela responsabilidade pública dos agentes dessa política. Dessa forma, segundo Christopher Hill, é muito mais adequado se falar em fontes domésticas para a condução da política externa do que apenas em limites e constrangimentos impostos pelo âmbito nacional (HILL, 2003: 220).

Quando tratando da questão da responsabilidade pública da política externa, entretanto, Hill ultrapassa a visão da responsabilidade dos agentes incumbidos da condução das relações internacionais com os indivíduos de sua própria comunidade. O autor observa também a parcela de responsabilidade destes agentes com os atores com quem interagem na arena internacional.

A idéia de crescente responsabilidade internacional da política externa, ainda que esta possua objetivos de desenvolvimento do âmbito nacional e sirva por vezes às expectativas domésticas, afeta o Brasil em especial a partir da década de 1990, como veremos no próximo capítulo. Além da diversificação dos atores internacionais mencionada ao início deste capítulo, as últimas décadas assistiram à ascensão de temas globais impulsionados pela maior conscientização pública da interdependência entre os povos, a despeito do predomínio econômico, político e militar de alguns Estados sobre outros. De forma semelhante, as políticas públicas também se tornam reflexo de preocupações transfronteiriças, fazendo da



interação simultânea entre os níveis nacional e internacional da condução política ainda mais claras.

A análise dos fatos de política externa e política energética, bem como dos grupos de interesse nacionais, nos capítulos a seguir, lançarão mão de conceitos emprestados dos autores relacionados acima. Da mesma forma, a justificativa do desenho de pesquisa, o qual abrange a observação do cenário mundial e nacional desde a década de 1970, também se baseia na hipótese inicial de que a política externa sofre influência simultânea dos níveis doméstico e internacional, embasada por Putnam (1988) e atualizada por Hill (2003).

### **3. POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA ENERGÉTICA BRASILEIRA**

No capítulo anterior foi afirmado que a política externa de um país é influenciada simultaneamente por fatores internos e externos ao ambiente nacional. Dito isso, concluiu-se que a política externa, muito embora cada vez mais sirva de instrumento para o Estado no tratamento de temas de interesse global, é conduzida de forma a atender determinadas expectativas domésticas. Em suma, a política externa deve ser analisada como uma política pública, ou seja, uma política gerada no aparato estatal destinada a solução de desafios do próprio Estado.

Buscar-se-á, neste segundo capítulo, observar o grau de coerência entre a política externa e a política energética brasileira, conduzidas pelos sucessivos governos desde a década de 1970, quando o país assistiu ambos os setores serem abalados pelo primeiro e segundo choque dos preços do petróleo.

A década de 1970 presenciou o aumento da demanda por petróleo sem contrapartida correspondente de oferta. A desestabilização do mercado internacional do produto pode ser atribuída ao esgotamento do excedente do recurso nos Estados Unidos (SCHWARTZ, 1987), uma vez que a estratégia adotada pelos países exportadores de petróleo, de restringir e condicionar o fornecimento do produto a determinado alinhamento político, não fora inédita em 1973, mas obteve conseqüências de dimensões significativas, muito mais acentuadas que, no episódio anterior, na segunda metade da década de 1960.

O embargo realizado pela Arábia Saudita durante a Guerra dos Seis Dias, em 1967, não atingiu os resultados esperados pelo país que o impôs pelo excedente de oferta no mercado mundial. Em conseqüência, a maior perda contabilizada foi da própria Arábia Saudita, que perdeu divisas e compradores.

Em 1973, os Estados Unidos, que anteriormente supriam parcela significativa do mercado representando uma opção para obtenção do recurso e, igualmente, um constrangimento ao uso do fornecimento de petróleo como arma política, não tinha mais capacidade de suprir a oferta que era então garantida pelos países árabes. Além disso, a elevação dos preços do petróleo e o descontentamento dos países detentores do recurso com a absorção de capital por parte de empresas estrangeiras de exploração do combustível levou a

pressão e efetivação de medidas para nacionalização de parcela significativa da atividade nos países membros da OPEP.

O que se observa nesse ponto são a elevação do poder dos países exportadores e a conseqüente politização da questão energética a nível transnacional. Essa conjuntura possibilita todo o desdobramento que teve o embargo imposto em 1973 pelos países árabes, que se materializava em uma redução gradual da produção mensal do petróleo. No que se refere ao fornecimento, permaneceria normal aos países aliados na guerra dos árabes contra Israel, mas sujeitaria os aliados do adversário, como os Estados Unidos, a cortes sucessivos do suprimento. O embargo, em termos geopolíticos, representava uma afirmação da soberania dos países da OPEP sobre seus territórios e recursos ali encontrados.

A crise, entretanto, não apenas refletia a insatisfação dos países exportadores com a apropriação de sua matéria-prima sem a devida contrapartida no que se refere ao poderio político e econômico dentro do sistema mundial. O evento ocorreu em plena Guerra Fria e, como não poderia deixar de ser, refletia o conflito bipolar da época, com Estados Unidos apoiando Israel a fim de fazer contrapeso a União Soviética, que apoiava Egito e Síria. A primeira crise do petróleo não apenas destaca a relevância da questão energética para as relações internacionais, como também exemplifica a simultaneidade da influência de fatores domésticos e externos nas medidas adotadas em se tratando de política internacional.

O impacto de 1973 foi além do aumento do preço do petróleo a patamares nunca antes praticados. “Nos EUA havia o racionamento da gasolina, enquanto no Japão faltavam detergente e papel higiênico. Tudo isso fez com que a crise de 1973, o primeiro choque do petróleo, fosse um marco internacional na história da energia e da segurança energética.” (SILVA, 1998: 41) A insegurança gerada pela incerteza de abastecimento dos recursos energéticos ajudou a conscientizar a comunidade internacional sobre o significado de possuir ou não o domínio sobre as fontes de energia necessárias à continuidade das atividades nacionais.

O excedente econômico gerado pelos superávits das balanças comerciais dos países exportadores de petróleo gerou novos tipos de acordos comerciais com a utilização do que se convencionou como petrodólares. Esse excedente monetário, não sendo absorvido pelos incipientes mercados internos dos países exportadores escoou pelo mercado internacional, resultando na liquidez financeira observada no período. Para os países em

desenvolvimento, como o Brasil, a situação se traduziu na abundância de crédito a juros baixos que permitiu a estratégia de manutenção do crescimento econômico a despeito da crise internacional através do endividamento externo para o investimento no capital nacional.

O incremento do poder do Estado sobre o gerenciamento e definição de preços e fornecimento do petróleo nos países exportadores tomou o espaço antes ocupado por companhias privadas de capital internacional. As relações diplomáticas consolidaram então seu vínculo às relações comerciais do combustível que dominava cada vez mais a indústria a partir do século XX.

Esse entrelaçamento pode ser ilustrado pelo apoio que os países importadores deram à Resolução 242 da ONU que se referia à necessidade de Israel retirar-se dos territórios árabes, até então ocupados. Além desse apoio, os países, que necessitavam do petróleo dos países da OPEP, foram ainda mais enfáticos, explicitando a necessidade de um mútuo apoio econômico e técnico na região. (SILVA, 1998: 42)

A instabilidade política do conjunto de países do Oriente Médio só contribuiu para o aumento da insegurança quanto ao abastecimento energético e, conseqüentemente, perpetuaram a corrida dos preços. O auge da situação foi atingido em 1979, quando os preços se tornaram impraticáveis e, ao mesmo tempo, a instabilidade financeira mundial não mais resistia à manutenção das linhas de crédito necessárias.

O segundo choque do petróleo teve, portanto, conseqüências mais drásticas para os países emergentes, que se depararam não apenas com a dificuldade de manutenção dos níveis anteriores de crescimento econômico dada a insustentabilidade do modelo de endividamento, mas também com medidas protecionistas adotadas pelos países desenvolvidos em relação aos seus produtos, através de um sistema de gradação do terceiro mundo, introduzido como mecanismo da política externa norte-americana.

O sistema de gradação classificava os países antes inclusos em um bloco único, os países em desenvolvimento, visando uma partilha “equitativa” das conseqüências da crise econômica mundial com aqueles países que eram considerados como portadores de grau de desenvolvimento intermediário, o que restringia a ajuda externa a países como o Brasil, bem como deslegitimava o discurso do terceiro mundo enquanto bloco coeso e majoritário nos fóruns multilaterais. Segundo esta gradação, os países emergentes deveriam deixar de adotar a postura de “caronas” do auxílio prestado ao terceiro mundo pelos países desenvolvidos e ainda prestar contribuições proporcionais ao seu nível de desenvolvimento para a estabilização da situação mundial. (SENNES, 2003)

Resultados disso foram a acentuação da vulnerabilidade externa e redução da margem de manobra dos países em desenvolvimento, em especial daqueles com industrialização relativamente avançada. Nesse ponto é possível observar a adaptação tanto da política externa quanto da política energética brasileira, que já vinham sendo reformuladas desde as décadas de 1960 e 1970, sob o impacto do projeto nacional-desenvolvimentista e do desenrolar da conjuntura internacional.

### **3.1. Evolução da política externa brasileira**

A fim de avaliar o grau de coerência entre a política externa brasileira e a política energética, enquanto política pública de planejamento e manejo dos recursos energéticos nacionais e importados, faz-se necessário a compreensão dos objetivos e estratégias do Estado brasileiro dentro do período observado. Muito embora a política energética venha a ser posteriormente estudada a partir dos anos 1970, em razão dos impactos dos dois choques do petróleo, em 1973 e 1979, a política externa brasileira partirá da década anterior, quando se entende que foram definidos alguns dos parâmetros e metas que se mantêm até hoje para atuação internacional do Brasil, os quais denominaremos linhas gerais de política externa<sup>18</sup>.

O período analisado é dividido, tanto no caso da política externa quando se tratando da política energética, em antes e depois da década de 1990. A justificativa para tanto se assenta no processo de redemocratização do regime de governo brasileiro e na abertura econômica decorrente não apenas do regime democrático, mas também da mudança do panorama internacional em que o país buscava se inserir e, conseqüentemente, da adaptação das estratégias nacionais à nova realidade.

---

<sup>18</sup> O conceito de linhas gerais de política externa, largamente utilizado no presente trabalho, diz respeito aos princípios gerais que guiam a formulação das estratégias internacionais de determinado país a fim de alcançar um objetivo constante no tempo. Observa-se que, embora a percepção do Brasil por ele mesmo tenha se modificado a partir do final da década de 1980, tal modificação refletiu sobre as estratégias adotadas, permanecendo, entretanto, boa parte dos objetivos enumerados nessa seção.

### 3.1.1. Desenvolvimento nacional e vulnerabilidade externa

A política externa dos governos militares no Brasil possui duas marcas significativas: o vínculo com o projeto nacional desenvolvimentista e a ascensão dos temas econômicos no período. O acelerado crescimento econômico observado durante a ditadura militar, especialmente nos primeiros anos, outorgou à política externa, mais do que nunca, o papel de buscar os recursos necessários à sustentação desse crescimento. Daí a elevação da diplomacia comercial a um novo patamar prioritário para o projeto brasileiro.

A partir de 1974, o “pragmatismo responsável” de Geisel reforçaria algumas das linhas gerais seguidas até os dias atuais nas relações internacionais brasileiras. A diplomacia exercida durante o Governo Geisel é tida como pragmática pela identificação de suas metas com as necessidades materiais nacionais, a fim de dar continuidade à corrida industrial. Para tanto, observou-se à época o afastamento de premissas ideológicas, características da ordem bipolar vigente durante a Guerra Fria, e a aproximação de novos parceiros na comunidade internacional, com o objetivo de diminuir a vulnerabilidade externa do país, aumentando sua capacidade de barganha e, portanto, em princípio, chances de êxito.

A estratégia empregada envolvia um incremento no poder nacional frente ao mundo, ou seja, uma presença mais marcante na arena internacional, com o exercício de uma diplomacia autônoma e ativa. Como bem nota Amado Cervo (2002), entretanto, esse anseio pela ampliação do poder brasileiro no sistema internacional não era necessariamente o objetivo da política empregada, mas antes um meio a fim de garantir a conjuntura de fatores adequada à continuidade do desenvolvimento doméstico.

Acima de tudo, permanecia a defesa de princípios tais como o da não-intervenção externa em assuntos nacionais, da condenação do uso da força para solução de controvérsias, além do não alinhamento automático com nenhum dos pólos do conflito Leste-Oeste ou Norte-Sul. A finalidade era garantir o controle absoluto sobre o espaço doméstico ainda que utilizando recursos externos. O pretense não-alinhamento visava justamente um escopo ampliado para barganha internacional e o propalado conceito de interdependência vinha atrelado ao de cooperação internacional.

Os fóruns multilaterais foram o palco escolhido para as reivindicações brasileiras, onde a estratégia nacional se traduzia em um discurso mais próximo aos interesses comuns com os países menos desenvolvidos e reivindicação de medidas práticas que possibilitassem um desenvolvimento econômico efetivo. As medidas reivindicadas iam desde apoio financeiro a transferência de tecnologia nuclear para fins civis. Não por acaso o fim dos anos 1960 e inícios dos 1970 foram também um marco para a política nuclear brasileira, ainda que com modestos resultados práticos, especialmente se analisados do ponto de vista da situação atual.

A década de 1970 não apenas presenciou a promoção das negociações multilaterais. Foram anos em que se pode observar também a ascensão do terceiro Mundo na comunidade internacional – vide os resultados da atuação dos membros da OPEP e o ativismo do Movimento dos Não-Alinhados, bem como do conjunto dos países em desenvolvimento nas Nações Unidas. O Brasil, por sua vez, tomou parte em ambos os processos.

Na América Latina, a ampliação do leque de parceiros externos muito tem a ver com a frustração das expectativas anteriormente alimentadas quanto às vantagens de uma parceria preferencial com os Estados Unidos. Dentro deste contexto, as relações com o vizinho do norte passaram por certo distanciamento, uma vez que a estratégia norte-americana para o Brasil durante a Guerra Fria requeria o alinhamento ao bloco comunista por parte do país ao sul, enquanto a estratégia brasileira não se encaixava nessas expectativas. Contudo, foram mantidas as negociações bilaterais, enquanto a expansão de parceiros do Brasil, que inclui tanto países desenvolvidos e quanto em desenvolvimento, permitia ao país maior poder de barganha. A postura brasileira gerou diferentes reações nos Estados Unidos, passando da “simpatia” de Nixon e Kissinger (CERVO; BUENO, 2002: 409) à campanha pelos Direitos Humanos levantada por Carter contra a ditadura militar. O impacto do primeiro choque dos preços do petróleo sobre a balança comercial brasileira dificultava ainda mais uma conciliação entre os interesses dos dois países, uma vez que os Estados Unidos advogavam o “congelamento das estruturas internacionais do poder econômico” (IBGE *apud* CERVO; BUENO, 2002: 410), impondo uma série de restrições à entrada de produtos de países em desenvolvimento.

Em 1973 a Comunidade Econômica Européia era o maior parceiro comercial do Brasil, figurando como o destino de 30% das exportações (CERVO; BUENO, 2002: 412). O continente europeu, em especial a Alemanha, era a principal alternativa aos Estados Unidos

como parceiro brasileiro para obtenção de recursos e cooperação externa indispensável aos planos de desenvolvimento nacional. Outra opção que se apresentou ao Brasil, dado os conflitos de interesses com os Estados Unidos no período, foram as relações bilaterais com o Japão e mesmo com a Europa Oriental.

A universalização das parcerias é, precisamente, outro dos traços presentes na política externa brasileira ainda hoje, embora venha sendo desenvolvida desde os anos 60, como um dos princípios chave da Política Externa Independente<sup>19</sup>. O conceito se refere à estratégia de diversificação de parceiros para diluição da dependência externa. Como enuncia a passagem de Amado Cervo sobre os anos 1970.

Visto que ao setor externo foi consignada uma função supletiva ao projeto de desenvolvimento nacional, a política externa brasileira apropriou-se de características que se faziam necessárias para seu desempenho, tais como universalismo e autonomia. (...) Pela primeira vez na história do Brasil, deu-se conteúdo concreto às propostas universalistas, tanto do ponto de vista conceitual quanto geográfico. (CERVO; BUENO, 2002: 397)

Com essas palavras o autor introduz a ampliação efetiva e continuada da gama de países com que o Brasil estabeleceu relações diplomáticas desde então. No que se refere aos países do Norte, como descrito acima, a aproximação com a Europa e o Japão tinha como meta a cooperação tecnológica, além da diversificação de mercados para produtos antes exportados para os Estados Unidos. A universalização atingia igualmente os países do Sul, conquanto os objetivos e a lógica dessas parcerias fossem diversos.

O comércio exterior foi o elo de ligação entre os dois hemisférios, em termos de metas externas. Emergiu, entretanto, o setor de serviços, como nova variável peculiar de inserção do Hemisfério Sul. Assim, enquanto o Norte apoiava o desenvolvimento, na qualidade de indutor, o Sul, por onde se derramavam seus efeitos, preenchia os requisitos de sustentação desse desenvolvimento. (CERVO; BUENO, 2002: 416)

A princípio, a América Latina interessava ao Brasil como mercado consumidor de seus produtos industrializados. Entretanto, o país não alcançou progressos significativos nesse sentido nas negociações multilaterais da região ainda nos anos 1970. A princípio, os vizinhos latino-americanos viam as tentativas de aproximação brasileira com certo resquício de

---

<sup>19</sup> Denomina-se Política Externa Independente o conjunto de diretrizes que regeriam as relações internacionais do Brasil a partir da década de 1960, cujo lema, segundo Araújo de Castro, era a defesa da “descolonização, desarmamento e desenvolvimento” a fim de promover uma atuação internacional autônoma, fugindo dos alinhamentos automáticos característicos do contexto da Guerra Fria. “Compreendia cinco princípios: expansão das exportações brasileiras para todos os países, inclusive socialistas; defesa do direito internacional, da autodeterminação dos povos e na não intervenção nos assuntos internos de outros países; política da paz, desarmamento e coexistência pacífica; apoio à descolonização completa de todos os territórios; formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento a ajuda externa.” (SOUTO, 2003: 11)



desconfiança, explicado por Altemani de Oliveira (2005: 194) como consequência do alinhamento brasileiro e norte-americano bastante acentuado nos primeiros anos da ditadura militar, durante o Governo Castello Branco. Além disso, havia ainda a percepção de uma expansão sub-imperialista do país no continente, reforçada pelas pretensões de aproveitamento dos recursos naturais localizados em regiões de fronteira, caso, por exemplo, do potencial hidrelétrico do Rio Paraná.

Em contrapartida, essas mesmas negociações sobre os recursos regionais vieram a ser o principal trunfo brasileiro em relação à aproximação da região sul-americana. Os acordos estabelecidos então – com destaque para o Tratado da Bacia do Prata (1969), o acordo com o Paraguai sobre a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, a compra de gás boliviano e, com a Colômbia, estudos para exploração conjunta de carvão (todos em 1973) e o Tratado de Cooperação Amazônica (1978) – configuraram um primeiro impulso para a integração física dos territórios, além de contribuir à projeção de uma imagem brasileira renovada.

A despeito dos avanços alcançados, o incremento comercial e a integração econômica só dariam seus primeiros passos na década de 1980, em especial com os movimentos de redemocratização e o enfrentamento das dificuldades comuns originadas na crise da dívida externa, que se abateu sobre a região.

Enquanto isso, as relações com o continente africano talvez fossem as que melhor caracterizariam as relações Sul-Sul tal qual descritas por Amado Cervo, ainda que a política externa tenha adotado posicionamento mais coerente somente a partir de 1974, com Geisel, dado o afastamento pragmático das pretensões luso-brasileiras e a condenação do colonialismo e da discriminação racial. A partir de 1980, as relações estabelecidas, por exemplo, com os países do sul da África estavam baseadas na seguinte lógica: enquanto o Brasil forneceria produtos industrializados, serviços e tecnologia, os países africanos enxergavam no vizinho a oeste uma alternativa para o intercâmbio de suas matérias-primas. Dessa forma, ambas as regiões se beneficiariam do aumento e diversificação do mercado para suas exportações. Durante o período citado, o Brasil possuía ainda a vantagem de diversificar suas fontes para importação de petróleo, uma estratégia adicional para atenuar a vulnerabilidade externa.

A primeira crise dos preços do petróleo, além de dar novo impulso, com Geisel, às medidas de combate a vulnerabilidade externa, levou o Brasil a repensar sua posição frente aos conflitos no Oriente Próximo, modificando, em 1975, o discurso dos representantes brasileiros na ONU em favor da retirada das tropas israelenses dos territórios conquistados pela força, da resolução dos atritos por meios pacíficos e da declaração do sionismo como prática racista. A mudança de discurso reflete a estratégia de manutenção e, por que não, ampliação das relações do país com a região, a fim de garantir o fornecimento de petróleo.

Na década de 1980 o desenvolvimento continuou sendo o fio condutor da política externa brasileira e dos discursos proferidos em fóruns multilaterais. Contudo, a vulnerabilidade externa viu-se acentuada pelas políticas de ajuste econômico, pela crise da dívida externa e a forma como foi conduzida e pela estratégia protecionista adotada pelos países desenvolvidos.

A despeito da ampliação de parceiros comerciais e relações internacionais do período anterior, o Brasil assistiu nos anos 1980 um estreitamento de sua margem de manobra no sistema internacional. A evolução da divisão internacional do trabalho não modificou a questão central da dependência dos países mais pobres em relação aos mais ricos. Pelo contrário, as diferenças foram consolidadas de forma que o acesso a novas tecnologias por países do Sul estaria condicionado ao intercâmbio desequilibrado com o Norte. O discurso brasileiro, contudo, manteve-se solidário aos constrangimentos impostos ao Terceiro Mundo.

### 3.1.2. Redemocratização e incorporação da agenda global

Passada a fase de afirmação da diplomacia pragmática e autônoma conduzida pelo Brasil, o país viu, nos anos 1980, seu discurso e princípios fragilizados pelo impacto financeiro da crise da dívida externa. Passou-se então da defesa da necessidade de mudança na ordem mundial, ou seja, da lógica das relações do sistema internacional, entendida como essencialmente desvantajosa aos países em desenvolvimento, para uma estratégia de

adaptação e promoção brasileira como nação capaz de influenciar nas regras já estabelecidas pelos países desenvolvidos.

Ricardo Sennes (2003) fala de uma mudança na matriz da política externa brasileira como consequência da vulnerabilidade apresentada pelo país, especialmente frente às mudanças conjunturais ocorridas durante os anos 1970 e 1980. Dentre as vulnerabilidades apresentadas figuram as crises de abastecimento do petróleo, o endividamento externo e a política comercial adotada à época. É a estratégia de condução e ajuste escolhida para a superação destas vulnerabilidades que serve de exemplo à aplicabilidade da abordagem dos jogos de dois níveis sintetizada anteriormente.

No que se refere ao impacto dos preços do petróleo, por exemplo, pode-se dizer que o país apenas reagiu a uma condição externa. Entretanto, a estratégia adotada em si não pode ser desvinculada do momento interno pelo qual o país vinha passando, muito menos das estruturas de poder consolidadas pela história nacional. Assim como a tentativa de aproximação dos países árabes para garantia de fornecimento de petróleo, ainda que com resultados efetivos modestos, seria menos provável sem o pragmatismo da diplomacia pelo desenvolvimento mesmo anterior a 1973, a opção pelo Proálcool não teria o mesmo apoio se não fosse pelos grupos domésticos que se beneficiariam diretamente das medidas empregadas.

Situação similar pode ser observada através da análise da questão do endividamento. Críticos da dinâmica empreendida nas negociações da dívida externa brasileira, conduzidas na década de 80 pelos setores do governo mais diretamente envolvidos com o planejamento econômico do país, asseveram que, se conduzido pelo Ministério das Relações Exteriores, o poder de barganha brasileiro se teria ampliado. A lógica para tal argumentação é a de que, uma vez associado à negociação da dívida externa, este órgão teria enfatizado sua visão de insatisfação com a ordem internacional e abarcado o problema do endividamento na reivindicação por acordos mais justos entre os eixos Norte e Sul, chegando talvez a um desfecho mais favorável internamente ou, simplesmente, ao não-acordo – concretamente, a moratória.

Entretanto, não é menos verdadeiro o contra-argumento de que, ao contrário do que supostamente defenderia o Ministério das Relações Exteriores se envolvido diretamente nas negociações com os credores, os interesses privados nacionais arrolados na questão eram o de cooperar para o desfecho mais breve possível da situação de crise e para a retomada da

situação anterior de disponibilidade de crédito junto aos bancos internacionais. Tais grupos se configuravam pelas elites econômicas, vinculadas à política comercial, predominantemente exportadora, da época, a qual contribuiu em grande medida para os próprios moldes anteriores da condução da política externa de forma mais autônoma e independente do sistema internacional, argumento desenvolvido no capítulo seguinte.

Em suma, após a exacerbação da fragilidade econômica dos países em desenvolvimento e do conseqüente incremento da dependência financeira externa, a atitude brasileiro nos fóruns multilaterais foi ajustada à nova estrutura internacional. Como conseqüência da adaptação o Brasil adotou a premissa de não-intervenção estatal na economia, filiando-se ao liberalismo conforme o Consenso de Washington, especialmente no começo da década. A privatização de empresas públicas e as demais medidas que visavam aumentar a eficiência através da concorrência livre no parque industrial de fato cooperou para a modernização do mesmo. Entretanto, segundo Cervo (2002), a estratégia foi precipitada à medida que alguns setores teriam se beneficiado e contribuído ao desenvolvimento nacional de forma mais eficiente se amparadas pelo poder público.

Ao mesmo tempo em que os anos 90 assistiram, no Brasil, a instabilidade política e ao ajuste da política externa do país às novas configurações internacionais – ascensão da ideologia neoliberal, supremacia do mercado e superioridade militar dos Estados Unidos – essa foi também a década em que os ditos “temas globais” foram inseridos na agenda internacional brasileira (CERVO; BUENO, 2002: 455, 463-477). Não apenas a abertura econômica e as reformas liberalizantes de modo geral geraram conflito no seio da sociedade nacional, incentivando a maior discussão sobre as políticas adotadas interna e externamente, mas também permitiram uma forte influência de temas de interesse transfronteiriço nas negociações internacionais.

O mundo que o Brasil administrava como uma externalidade, internalizou-se, encerrando assim a eficácia do repertório de soluções construídas a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, que configurou o país no século XX. Daí o reordenamento das agendas interna e externa que caracterizou a vida política e econômica do país na década de 90. (LAFER, 2000: 263)

Não obstante o identificado retorno a linhas gerais da diplomacia brasileira, como a universalização e diversificação de parceiros, percebidas desde a década de 1960 com a formulação da Política Externa Independente (OLIVEIRA, 2005: 230-231), percebe-se que a globalização se torna praticamente uma nova variável a ser considerada na elaboração dos posicionamentos externos. Celso Lafer, por exemplo, ressalta mais de uma vez, em artigo

publicado logo antes de assumir o Ministério das Relações Exteriores pela segunda vez, a importância da adaptação dos moldes de execução da política nacional ao novo período. De forma semelhante, ao reassumir a pasta em 2001, declara não ser possível “entrar duas vezes no mesmo rio”, referindo-se ao fato de que estava ciente de estar voltando “a um Itamaraty que, como o Brasil, transformou-se com as significativas mudanças internas e externas que marcaram a última década” (LAFER, 2002: 25).

A política externa de ambos os governos de Fernando Henrique Cardoso se caracteriza pela continuidade das linhas gerais da política externa brasileira de universalização e diversificação das relações internacionais e incorporação das preocupações globais a agenda internacional. Apesar da defesa de intervenção-estatal mínima e das privatizações que caracterizaram o primeiro governo, de 1994 a 1998, o abalo econômico sofrido pelo contágio das crises financeiras no continente asiático, entre 1997 e 1998, e a percepção, a partir de então, dos resultados assimétricos da globalização enquanto fenômeno econômico-financeiro fez com que as políticas adotadas durante o segundo governo se (re) aproximassem do discurso mais alinhado aos objetivos desenvolvimentistas.

Nota-se então, desde o começo do primeiro Governo Lula, em 2002, a intersecção bastante acentuada de temas nacionais e internacionais. Exemplo disso é a priorização das metas desse primeiro período da administração em torno do combate à fome. Um programa público de abrangência bastante ampla, congregando diferentes setores e repartições governamentais, inclusive o Ministério de Relações Exteriores, elevado a caráter de comprometimento nacional com a causa global de redução da pobreza e do acesso a alimentação de povos bastante distantes do brasileiro.

A partir do programa de governo intitulado Fome Zero é possível destacar uma das diferenças entre a política externa conduzida pelo atual governo e daquela conduzida por Fernando Henrique Cardoso. A cooperação Sul-Sul, ou a aproximação dos países em desenvolvimento, figurou como tópico da agenda internacional brasileira nos sucessivos governos a partir de Ernesto Geisel. Contudo, a partir de 2002 o discurso não mais pretende apenas fomentar parcerias comerciais e as vantagens políticas de um posicionamento conjunto no sistema internacional. O novo posicionamento brasileiro cria a expectativa de uma liderança do país no processo de desenvolvimento desse conjunto. As políticas para minimização das assimetrias se assemelham, como no caso do Fome Zero, a políticas públicas brasileiras ampliadas para além das fronteiras do país.

Também de maneira similar ao observado em relação ao programa de combate à fome mundial, a promoção dos biocombustíveis brasileiros como solução à iminente crise energética e resposta a preocupação manifesta na comunidade internacional com a questão ambiental, coloca o Brasil em uma posição de destaque, quando não de liderança, entre os países em desenvolvimento em prol dos mesmos. Ou seja, a promoção dos biocombustíveis não apenas serve as necessidades contemporâneas de se encontrar uma fonte de energia renovável, alternativa ao petróleo, mas guarda relação intrínseca a estratégia de aproximação diferenciada com os países exportadores agrícolas. A própria criação do Grupo dos 20, fato de destaque entre as realizações dessa cooperação Sul-Sul, visa, em especial, a liberalização do comércio agrícola. Contudo, tal objetivo muito se aproxima daqueles proclamados pelos governos anteriores, sem conexão necessária e direta com o desenvolvimento desses países, mas sim com a inserção destes no mercado internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), o que revela a permanência de metas antigas paralelas às novas interpretações da política externa brasileira.

A continuidade atribuída às linhas de política externa brasileira, segundo Maria Regina Soares de Lima (2005), está ligada

[...] a uma aspiração compartilhada pelas elites brasileiras desde o início da formação nacional do país, a saber, a crença de que o país está destinado a ter um papel significativo na cena nacional e o reconhecimento desta condição pelas principais potências mundiais, em função de suas dimensões continentais, de suas riquezas naturais e da “liderança natural” entre os vizinhos. (LIMA, 2005: 6)

A partir de 2003, a aspiração de projeção internacional toma forma concreta, convertendo-se em meta da política externa mais do que simples ambição. As políticas públicas, mais coerentes com as proposições internacionais do país desde o processo de abertura política e econômica nos anos 1990, passam também a incorporar o sentido da globalização. O processo de influência mútua entre o ambiente doméstico e externo faz da política brasileira uma linha praticamente ininterrupta entre o interesse nacional e global.

### 3.2. Coerência entre política energética e política externa brasileiras

A capacidade de suprimento de energia de um país figura como aspecto fundamental para a determinação do ritmo e limites de desenvolvimento nacional. Paralelamente, o perfil deste abastecimento exerce influência em suas relações globais. Dado isso, os agentes responsáveis pela política externa de um país devem estar cientes do fato de que as conseqüências de uma medida política são vulneráveis a eventos que são, em princípio, domésticos e, inversamente, a política externa possui impactos sobre a política nacional (HILL, 2003: 219). Se a política externa possui fontes domésticas tanto quanto sistêmicas e conjunturais, e uma vez aceito que a justificativa para a existência dessas fontes domésticas para a política externa se assenta na responsabilidade dos agentes com a arena nacional mais do que com o ambiente internacional, não foge à lógica dessa argumentação afirmar que é possível identificar certo grau de coerência entre a política externa e as políticas públicas adotadas no plano interno.

Do ponto de vista das relações internacionais, o suprimento nacional de energia se conecta diretamente a questão da soberania estatal. Muito embora não seja símbolo de garantia absoluta do exercício da soberania perante o sistema internacional, uma vez que tão somente o abastecimento de energia não assegura o poder de barganha do Estado, a auto-suficiência neste campo é fundamental para um projeto autônomo de desenvolvimento nacional (SILVA, 1998).

Note-se que o embasamento teórico do presente trabalho, de certa forma, nega o poder de decisão ao Estado enquanto ente monolítico, atribuindo a competência de tomada de decisão aos grupos e agentes designados para tanto segundo as instituições que o constituem. Não se nega, portanto, a capacidade de agência do Estado. Pelo contrário, na busca pela origem e motivações para a adoção de determinadas políticas nacionais se confere à unidade estatal a aptidão para aceitar ou rejeitar as pressões externas ao meio doméstico, indo na contramão do pensamento desenvolvido por aqueles que, por exemplo, defendem o automatismo das leis econômicas e/ou a necessidade de não-intervenção estatal em prol da eficiência e maximização do crescimento e produtividade da sociedade abrigada pelo mesmo.

Em um mundo de países interdependentes, o argumento pela imperiosidade da auto-suficiência de abastecimento energético para a garantia da soberania estatal pode soar ultrapassado, no sentido de que a soberania, dado os níveis de produção e as relações comerciais, financeiras e políticas estabelecidas atualmente, não deverá se basear na auto-suficiência de nenhum recurso, sob pena de nenhum Estado ser considerado absolutamente soberano. Contudo, a capacidade de suprimento energético com a utilização de recursos sob domínio nacional, não deixa, nem mesmo sob as condições descritas, de ser característica importante para a garantia da autonomia do Estado no estabelecimento de metas de desenvolvimento doméstico, bem como competência para o preenchimento de requisitos básicos ao bem-estar e segurança da nação.

Segurança energética é mais que sustentabilidade, competitividade e garantia de abastecimento. É um conceito multidimensional, que inclui ações internas e externas. Medidas econômicas, políticas e de segurança devem ser adotadas conjuntamente a fim de gerar a sinergia necessária. Por isso, apenas uma abordagem integrada, que combine todos os diferentes aspectos da segurança energética, pode obter sucesso. (BAUMANN, 2008: 4)<sup>20</sup>

O processo de desenvolvimento de um país, seja desenvolvimento entendido como crescimento econômico ou identificado com um processo mais amplo, de cunho também social, cultural e político, passa pela questão de suprimento de energia. O desenvolvimento, qual seja a interpretação do conceito, subentende maior produção, que só se faz possível sem o constrangimento energético. De maneira semelhante, caso esse desenvolvimento nacional venha a acarretar maior poder aquisitivo da população, uma vez mais se observa o aumento da demanda por energia, pelo aumento do uso de eletricidade nos lares domésticos, de combustível para um maior número de automóveis, além do já mencionado incremento na produção industrial e agrícola.

Ana Lúcia Rodrigues da Silva aponta em sua tese de doutorado seis medidas utilizadas pelo Estado a fim de garantir segurança energética em seus territórios (SILVA, 1998: 20-21):

- Racionamento e estocagem de combustíveis, incluindo a preservação de reservas inexploradas para futuras gerações;

---

<sup>20</sup> TN: “Energy security is more than sustainability, competitiveness and secure supply. It is a multidimensional concept, including external as well as internal action. Economic, political and security measures have to be applied in combination to generate the essential synergies. Thus only an integrated approach, that combines all the different aspects of energy security, can be successful.” (BAUMANN, 2008: 4)



- Exploração estratégica dos recursos nacionais;
- Garantias de suprimento através da diversificação dos parceiros comerciais;
- Aumento da interdependência entre os parceiros comerciais, através de investimentos dos países importadores nos países exportadores e assistência ao seu desenvolvimento industrial;
- Aumento da auto-suficiência como consequência da adequação das matrizes energéticas;
- Diversificação das fontes de energia.

Somado às políticas públicas citadas, o investimento em pesquisa e tecnologias para a produção cada vez mais eficiente dos recursos disponíveis em energia combustível e/ou elétrica é essencial quando pensamos em estratégias de longo-prazo, destinadas ao desenvolvimento sustentável e continuado da nação. A preocupação com a eficiência, em termos de redução das perdas energéticas no processo de transformação dos recursos explorados, passa também pela preocupação ambiental, isto é, com o esgotamento e impactos da extração e manejo dos recursos energéticos. Observar-se-á em que medida o Brasil adotou cada uma dessas estratégias a partir da década de 1970.

### 3.2.1. O Proálcool e o desenvolvimento nacional pragmático

Com o lançamento do II PND, em 1974, durante o governo Geisel, a gestão dos recursos energéticos adquire novo enfoque na estratégia nacional-desenvolvimentista. Antes disso, o gerenciamento e planejamento da questão energética se atinham às empresas estatais com a concessão para exploração e produção da energia. A partir do primeiro choque do petróleo, muito embora o consumo do recurso não tenha declinado no Brasil, pelo contrário, o abastecimento de energia passa a ser abordado como uma questão de Estado, central à atuação do governo nacional e internacionalmente.

Uma das medidas adotadas no período que seguiu ao primeiro choque dos preços do petróleo foi a implementação do Programa Nacional do Álcool, o Proálcool, em 1975. A utilização do álcool combustível já era então conhecida, mas não existia incentivo para o investimento em uma iniciativa para o incremento da utilização dessa fonte de energia na matriz brasileira. Se por um lado o fornecimento de petróleo era em grande parte de origem estrangeira (78% em 1973, segundo dados do Balanço Energético 2007), pesando negativamente sobre a balança comercial do país, o crédito internacional não se colocava como um constrangimento às importações, uma vez que a liquidez internacional garantia o financiamento a taxas de juros sedutoras.

Entretanto, em 1975, não apenas a situação de fornecimento ameaçado, devido ao embargo imposto pelos países exportadores de petróleo, e de preços elevados continuava, mas também os preços do açúcar no mercado internacional estavam prejudicados pelo excesso de oferta no mercado mundial. A primeira fase do programa, que compreendeu os anos de 1975 a 1978, tinha então o objetivo de atenuar os prejuízos na balança comercial, em primeiro lugar, além de diminuir a dependência do petróleo estrangeiro. Ao mesmo tempo, o projeto abarcava objetivos tais como: desenvolvimento rural e ocupação territorial.

O início da década de 1970 assistiu também ao aumento da perspectiva brasileira quanto à produção de energia nuclear. Primeiramente, com a assinatura de acordo para cooperação com os Estados Unidos para uso pacífico de energia nuclear e, posteriormente, com a assinatura de acordo para transferência de tecnologia alemã, em 1975, a política nuclear brasileira defendia o direito ao acesso a tecnologias de enriquecimento de urânio, produção e reprocessamento do combustível como essencial ao alcance do desenvolvimento e autonomia pretendidos com a diversificação das fontes energéticas.

O acordo Brasil-Alemanha obteve maior visibilidade no sentido de que atendia às expectativas de transferência efetiva de tecnologia. Contudo, a escala mínima de implementação da infra-estrutura para produção de energia nuclear com a tecnologia transferida superava as necessidades reais brasileiras. Isso se refletiu à época na projeção de oito usinas, quando apenas duas seriam suficiente para a demanda nacional (SILVA, 1998: 100). Por sua vez, as relações com os Estados Unidos restavam prejudicadas desde o recuo norte-americano no suprimento de urânio contratado para Angra I, em 1974.

O Programa Nuclear Brasileiro passou, entretanto, por sucessivos questionamentos, da população e dos governantes, em consequência das falhas de planejamento, acidentes no período de construção e denúncias de corrupção envolvendo os processos de licitação e fiscalização das obras, que acarretaram aumento dos custos. Paralelamente, as taxas de crescimento da economia brasileira não mais correspondiam ao que se havia projetado quando do início da implementação do programa, desincentivando e mesmo inviabilizando a continuidade do mesmo.

Quando da segunda crise do petróleo, em 1979, a dependência brasileira das importações de petróleo havia se agravado, chegando a corresponder a 85% do consumo (BRASIL, 2007b) A situação econômica internacional de restrição do crédito contribuiu ainda para o agravamento do caso brasileiro. Conseqüentemente, a reação adotada pelo governo teve objetivos ampliados, abarcando a partir de então a real substituição do petróleo na matriz energética nacional por fontes alternativas, além do aumento nos investimentos na prospecção e exploração das reservas nacionais de petróleo.

A segunda fase do Proálcool contou, portanto, com a mobilização de uma estrutura maior e políticas de incentivo mais concretas. Entre elas, o subsídio concedido ao produtor alcooleiro, bem como a manutenção dos preços finais ao consumidor bastante abaixo dos preços do óleo combustível comum, já elevado pela crise em curso. Outro mecanismo de promoção do consumo do álcool foi o desenvolvimento tecnológico e o incentivo a oferta de automóveis movidos a álcool.

A viabilidade dos incentivos governamentais, no entanto, não se sustentou além da metade da década de 1980, quando os preços do petróleo, e conseqüentemente de seus produtos derivados, recuaram e os mecanismos de controle da inflação recaíram sobre os subsídios oferecidos ao setor produtor do combustível alternativo. Além disso, a venda de carros populares, sem a opção de abastecimento a álcool, foi promovida pelo governo brasileiro a partir de 1990, absorvendo significativa parte do mercado automotivo, sobretudo durante o Governo Collor.

Com o impacto do segundo choque e o maior enfoque na questão energética, foi criada, em 1979, a Comissão Nacional de Energia e publicado o primeiro Modelo Energético Brasileiro. Em 1981, o II Modelo Energético Brasileiro, publicado pelo Ministério de Minas e Energia, celebrava a abundância de recursos naturais energéticos a serem explorados no

Brasil, o que garantiria ao país a proeminência desejada no cenário internacional de então. (SILVA, 1998: 108)

As principais fontes para substituição do petróleo, além do álcool no caso da gasolina, eram o carvão, substituto do óleo combustível, e a energia hidráulica, que obteve incentivos tarifários para substituição do óleo diesel na geração elétrica do setor industrial. Outras fontes menos difundidas – tais como energia eólica, energia solar, energia das marés, hidrogênio, etc. – foram mencionadas nos planejamentos traçados ao final da década de 1970. No entanto, a maioria delas perdeu a motivação econômica ao longo da década seguinte, visto o retrocesso dos preços do petróleo.

A política energética teve medidas paralelas na política de comércio internacional brasileira, através da busca pela diversificação de parceiros para fornecimento de petróleo em troca de produtos nacionais, de maneira a diluir a dependência. De fato, essa estratégia de comércio exterior obteve suporte nas relações diplomáticas, que, como antes descrito, haviam logrado uma ampliação das relações internacionais do país no período imediatamente anterior, com a adoção da Política Externa Independente e, um pouco mais tarde, com o retorno da valorização da autonomia de atuação no cenário internacional no Pragmatismo Responsável.

Outra característica bastante marcante é que esses mesmos “programas” de política externa fazem parte de um projeto político maior, com objetivos nacionais definidos prioritariamente. Ao mesmo tempo em que a política externa é conduzida de forma a diversificar os países com os quais o Brasil interagiria internacionalmente, a meta principal desse alargamento das opções de parceria era diminuir a vulnerabilidade externa e, portanto, garantir ao estado brasileiro maior autonomia em relação a estes mesmos parceiros.

O II PND, por exemplo, enquanto estratégia de sustentação dos níveis de desenvolvimento através do endividamento externo do Estado é demonstrativo da política brasileira de captação de recursos internacionais para o financiamento da construção do aparato infra-estrutural que, por sua vez, serviria à futura independência em relação aos mesmos recursos internacionais, garantindo a autonomia nacional.

Em relação ao abastecimento de petróleo foi adotada a estratégia de diversificação das fontes para importação do produto, como relatado anteriormente. Ao mesmo tempo, também se buscou direcionar os recursos financeiros estrangeiros para a prospecção de petróleo nacional, em especial em águas profundas, tecnologia desenvolvida pela Petrobrás

desde 1984 (PETROBRÁS, 2008). A meta era, portanto, não apenas substituir o petróleo e derivados importados por produtos nacionais que pudessem suprir a demanda, mas também dar novo impulso à tão aclamada busca pela auto-suficiência do recurso, projeto que já havia sido explorado pelos governantes brasileiros na década de 1950.

O Proálcool, por seu turno, é significativo como projeto resultante simultaneamente da realidade imposta pela conjuntura internacional pós-choque do petróleo e da necessidade de manutenção da renda de um setor nacional específico, nomeadamente, o setor sucroalcooleiro. Além disso, a opção pela produção de álcool a partir da cana-de-açúcar como combustível nacional para substituição de gasolina importada apresentava vantagens dadas algumas condições pré-existentes no âmbito doméstico, a serem mais precisamente analisadas no terceiro capítulo deste trabalho.

### 3.2.2. Os biocombustíveis e a atuação brasileira no sistema internacional

O início das iniciativas para exploração de petróleo em território latino-americano data do final do século XIX. À época, a extração do produto era incentivada e financiada por empresas privadas européias e norte-americanas, que viam o produto como parte da estratégia político-econômica para sustentação de suas atividades produtivas, bem-estar das populações e avanço tecnológico, além de recurso necessário a manutenção do poderio militar nacional. Contudo, a partir dos advenços das duas guerras mundiais e da Grande Depressão, que marcaram os primeiros 50 anos do século XX, a atividade petrolífera se torna parte também dos planos dos países detentores deste recurso e a exploração do óleo negro passa a ocupar papel central nos projetos nacionais desenvolvimentistas de países latino-americanos, tais como Argentina, Brasil, México e Venezuela (ALVEAL, 1999).

No Brasil, a Petrobras, criada em 1953, representava o instrumento máximo, se não o segue fazendo até hoje, do controle estatal sobre as reservas petrolíferas nacionais. Central para a política de substituição de importações que lastreava o crescimento econômico

e o desenvolvimento industrial do país, a empresa traduzia em medidas práticas o slogan da década de 1950 que clamava a soberania sobre o valioso recurso: “O Petróleo é Nosso”.

Também dentro do contexto nacional-desenvolvimentista que o período de governo militar brasileiro embarcara em iniciativas para redução da vulnerabilidade externa do país, com especial atenção à questão energética, condição necessária, ainda que não suficiente, para o desenvolvimento e crescimento econômico. No entanto, não obstante a contínua consciência nacional, observável nas políticas públicas e nos discursos proferidos em fóruns internacionais, quanto aos constrangimentos impostos pela dependência de recursos estrangeiros e da fragilidade da coordenação do capital privado com o “interesse geral”, ou seja, de objetivos mais amplos que o benefício de um setor em particular, os acontecimentos dos anos 1980 modificariam o panorama corrente nos anos anteriores.

De um modo geral, os impactos dos choques petrolíferos foram encaminhados pelos respectivos governos, através da implementação de políticas macroeconômicas orientadas para manter os níveis relativamente elevados das taxas de crescimento das décadas anteriores, recorrendo à crescente e significativo aumento da dívida externa. Essa estratégia produziu efeitos defasados drásticos em todos os países da América Latina, notadamente desde a declaração de moratória da dívida externa mexicana em 1982 (...). Os efeitos da crise da dívida externa marcaram a evolução econômica e social da "década perdida" dos anos 80, se prolongando para os anos 90. (ALVEAL, 1999:10)

O aprofundamento das dificuldades financeiras do Brasil decorrente da opção pelo endividamento externo como instrumento de sustentação do crescimento econômico nacional e da posterior mudança das condições internacionais para o pagamento dos serviços da dívida adquirida, somado à absorção dos princípios neoliberais pelo governo brasileiro no início da década de 1990 acarretou uma onda de privatizações das empresas antes sob administração da União. O mercado petrolífero, entretanto, embora não mais de monopólio estatal a partir de 1997, permaneceu sendo tratado como campo central para a garantia da soberania nacional, figurando com papel significativo nas estratégias de desenvolvimento doméstico e inserção internacional. “Embora a globalização econômica tenha ensejado modificações determinantes na condução dos negócios da companhia [Petrobrás], o Estado ainda desempenha uma influência decisiva em sua política de investimento” (SEGABINAZZI, 2007: 20).

A lei 9478 de agosto de 1997 não apenas põe fim ao monopólio do Estado brasileiro nas atividades de exploração do petróleo nacional, mas também permite a posse de ações da empresa por terceiros, embora garanta a maioria do capital votante ao poder estatal. Através da mesma lei, foram criados o Conselho de Política Energética e a Agência Nacional

do Petróleo e do Gás, que atualmente agrega ainda as funções de regulação dos biocombustíveis (SEGABINAZZI, 2007).

Ao mesmo tempo, o Proálcool perdia força desde o início da década. O incentivo a substituição da gasolina pelo álcool combustível praticamente se extinguiu com o recuo dos preços do petróleo, bem como da gasolina nacional, além do crescimento da parcela de carros populares, que não poderiam ser abastecidos com o derivado da cana-de-açúcar.

Passada a crise, quando as vendas já davam sinais de recuperação (em 1992 e 1993 os veículos a álcool representaram uma média superior a 25% do total), nasceu um novo padrão tecnológico que veio colocar o carro a álcool definitivamente em segundo plano: os motores de até 1000 cilindradas. Como a relação de preços não era favorável ao álcool, a indústria automotiva concentrou os esforços de pesquisa numa geração de veículos a gasolina mais econômicos. Desse modo, em 1996 essa nova geração de veículos já representava 75% das vendas, enquanto a participação dos veículos a álcool despencou para menos de 1%. (A EXPERIÊNCIA..., 2008)

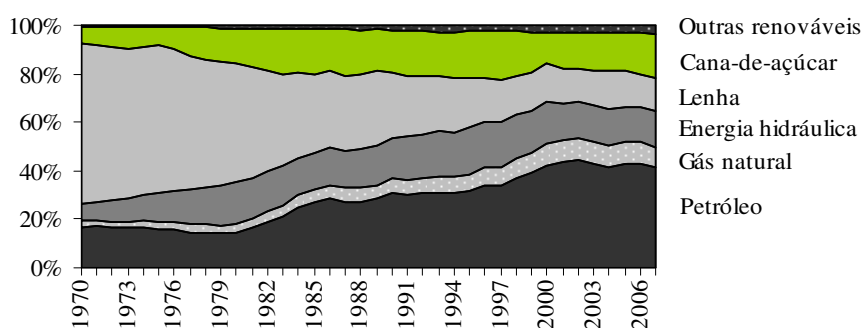
Além do incentivo à demanda dos carros populares, a abertura econômica propiciou ainda a entrada de automóveis importados, também sem a tecnologia adequada para o funcionamento a álcool. Outro constrangimento observado foi da queda na credibilidade do fornecimento do combustível após a crise de abastecimento, no período de 1989 e 1990.

O enquadramento do setor alcooleiro aos novos preceitos que regiam a economia de livre mercado brasileira se dá com a liberalização também deste produto, resumindo a intervenção estatal à obrigatoriedade de adição de 22 a 24 % álcool anidro à gasolina, a partir de 1998, através da Medida Provisória nº 1662. A prática de adição do álcool à gasolina vem sendo utilizada desde 1931, ainda que em quantidade bastante menor do que as mais recentes, 5% em 1931 em comparação com 25% em 2008, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Além das variações da proporção de álcool combustível adicionado à gasolina ao longo destes anos, a justificativa para tanto também foi se modificando. A partir de 1993 insere-se já a motivação ambiental para tanto, fato observável a través da leitura do artigo primeiro da Lei nº 8723, de outubro do mesmo ano, que dispõe sobre a decisão do Poder Executivo em fixar o volume adicionado de álcool anidro à gasolina entre 20% e 25%.

Art. 1º Como parte integrante da Política Nacional de Meio Ambiente, os fabricantes de motores e veículos automotores e os fabricantes de combustíveis ficam obrigados a tomar as providências necessárias para reduzir os níveis de emissão de monóxido de carbono, óxido de nitrogênio, hidrocarbonetos, álcoois, aldeídos, fuligem, material particulado e outros compostos poluentes nos veículos comercializados no País, enquadrando-se aos limites fixados nesta lei e respeitando, ainda, os prazos nela estabelecidos. (BRASIL, 1993)

De fato, a preocupação brasileira com a redução da dependência externa, incluindo-se aí o que diz respeito ao abastecimento energético, permitiu a evolução da matriz energética rumo a fontes renováveis e menos poluidoras. Além do incentivo à utilização da biomassa, entre elas a cana-de-açúcar, a hidroeletricidade também teve grande impulso desde os anos 1970. Isso se refletiu nos resultados apresentados pelo Balanço Energético Nacional 2007, com ano base em 2006, que demonstrou as transformações da oferta de energia nos últimos anos, conforme gráfico reproduzido abaixo.

**GRÁFICO 1: Participação das principais fontes energéticas na oferta brasileira de energia (1970-2006)**



Fonte: Balanço Energético Brasileiro 2007 (BRASIL, 2007b: 25).

A utilização de recursos energéticos renováveis na matriz energética brasileira em nível superior à média mundial, 45,1% contra 12,7% em 2006, respectivamente (BRASIL, 2007b), é reconhecidamente consequência da extensão territorial e abundância de recursos naturais do país, o que não significa que se deva ignorar as escolhas políticas como fator de influência na configuração da matriz atual. Além das condições propícias para a exploração da energia hidrelétrica e da energia produzida a partir de culturas agrícolas, o país utiliza a composição dessa matriz como elemento importante em determinados posicionamentos frente à comunidade internacional.

A partir dos anos 1990, com a abertura econômica e a democratização já descritas, a temática ambiental torna-se interessante à meta de inserção internacional brasileira de acordo com o sistema pré-estabelecido pelas potências mundiais. Embora a preocupação da comunidade internacional com a preservação do meio-ambiente remeta aos idos dos anos 1960, a vinculação dos recursos naturais com desenvolvimento e o conceito de desenvolvimento sustentável como conhecido atualmente foi estabelecido a partir da publicação do relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento,



*World Commission on Environment and Development*, intitulado “*Our Common Future*”, em 1987 (PEARCE; TURNER, 1990).

Ademais, o vínculo da matriz energética brasileira com a política externa se reflete também no incremento do consumo de gás natural, como reflexo da estratégia de aproximação com os vizinhos sul-americanos. Desde 2003, a defesa dos biocombustíveis figura como a mais explícita conexão entre a política energética e a política externa. De certa maneira, pode-se inclusive alegar uma instrumentalização política da questão energética em função dos objetivos externos brasileiros.

Além da conformação de objetivos transfronteiriços, por exemplo, a redução da utilização de combustíveis fósseis como forma de redução das taxas de aceleração do aquecimento global, e objetivos nacionais, a promoção internacional dos biocombustíveis está de acordo com linhas gerais da política externa brasileira. Entre as mais destacadas é possível citar a pretensão de um papel mais proeminente no sistema internacional, a cooperação entre os países em desenvolvimento e a defesa da transferência e adequação tecnológica como fonte *sine qua non* para o desenvolvimento nacional e consolidação do mesmo.

#### **4. O PAPEL DOS GRUPOS DE INTERESSE NA QUESTÃO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS**

As medidas de promoção internacional dos biocombustíveis fazem parte de uma estratégia brasileira que agrega objetivos de política externa e de política de planejamento nacional. O paralelismo verificado entre os dois campos, como se viu, justifica-se pela meta comum às duas esferas – o desenvolvimento nacional – respeitados os mecanismos específicos da aplicação de cada uma dessas políticas.

Segundo Marco Aurélio Garcia, assessor especial de política externa da Presidência da República, são quatro as razões para a opção pelos biocombustíveis como instrumento político pelo Brasil: o enfrentamento da crise energética como um dos grandes desafios do século XXI, geração de emprego e distribuição de renda, redução da emissão de gases poluentes e instalação de uma “indústria de nova geração, sucessora da petroquímica” (GARCIA, 2007).

A verificação empírica dos constrangimentos enumerados como motivação para a promoção internacional dos biocombustíveis pela diplomacia brasileira é bastante evidente, ou seja, os desafios a serem superados enumerados acima serão dificilmente contestados. Existe, entretanto, um questionamento sobre a eficiência desse mecanismo, qual seja, a utilização dos biocombustíveis como substitutos dos combustíveis fósseis, para atingir as metas propostas.

Está claro que, além das metas declaradas destinadas ao âmbito nacional, existem ainda aquelas metas concernentes à arena internacional, explícitas ou tácitas, de projeção diferenciada do país. Todavia, entende-se que, para que a tática de promoção dos biocombustíveis tenha atingido tal destaque no panorama atual, é natural que seja possível também verificar o interesse de grupos de influência doméstica, conferindo à política a legitimidade e sustentação nacional necessárias a sua implementação. Resta-nos, portanto, contrapor as críticas quanto à eficácia do programa traçado e os objetivos anunciados como de “interesse nacional”, a fim de apontar quais os eventuais beneficiados e qual o grau de influência dos *veto players* identificados na questão analisada.

#### 4.1. Grupos de interesse no Proálcool

O Programa Nacional do Álcool figura como primeira iniciativa brasileira de promoção do álcool combustível em escala nacional. Lançado em 1975, o Proálcool teve seu período de ascensão até metade da década seguinte, quando começou a desacelerar e, com o fim dos subsídios governamentais e a instituição do livre mercado para a comercialização do combustível derivado da cana-de-açúcar, perdeu ainda mais força. A utilização do álcool combustível praticamente desapareceu ao longo da década de 1990 e não restavam mais medidas efetivas de incentivo do governo além da obrigatoriedade de adição do produto à gasolina.

Fica claro, após análise da formulação e aplicação do Programa Nacional do Álcool, que a medida visava mais do que atender a demanda nacional, de interesse geral, por um produto combustível adequado à substituição da gasolina importada. A elaboração do conjunto de políticas públicas que compunham o Proálcool beneficiava o consumidor final, que tinha a oportunidade de pagar preços mais baratos, subsidiados, pelo abastecimento de seus veículos, e, por conseguinte, reduziam a demanda por gasolina, amenizando o impacto da alta dos preços do petróleo e derivados na balança comercial do país. Contudo, a opção pela substituição de importações da gasolina através do incentivo da produção nacional de álcool favorecia mais especificamente ao setor sucroalcooleiro, que assistia à queda dos preços de suas exportações de açúcar (Tabela 1) e encontrou na produção do álcool a partir da cana-de-açúcar uma alternativa para a manutenção dos rendimentos da categoria.

A utilização de uma política nacional para a sustentação do setor refletia, contudo, na economia nacional, uma vez que era interessante para os demais atores que os recursos providos pelos canaviais brasileiros fossem consumidos pelo mercado doméstico de combustíveis, ao invés de escoarem para o mercado internacional a preços desvalorizados pelo excesso de demanda, obrigando o país a suprir a demanda remanescente por combustíveis importados a preços mais altos. Em suma, a produção do setor sucroalcooleiro não apenas rendia mais aos proprietários das lavouras e engenhos se dedicado à produção de álcool como alternativa ao açúcar, mas favorecia as finanças do país como um todo, em um momento bastante delicado, como o foram os períodos que seguiram os choques do petróleo

na década de 1970 (observe-se o peso do açúcar para as exportações brasileiras até metade da década de 1970, também na Tabela 1).

**TABELA 1: Valor da exportação de açúcar do Brasil e participação do produto no total das exportações brasileiras (1971-1979)**

	Valor exportações de açúcar (milhares de dólares)	Participação do açúcar nas exportações brasileiras
1971	152.951	5,3%
1972	403.548	10,1%
1973	558.686	9,0%
1974	1.321.932	16,6%
1975	1.099.773	12,7%
1976	306.537	3,0%
1977	462.704	3,8%
1978	350.064	2,8%
1979	363.809	2,4%

Fonte: Viabilidade econômica da venda de veículos leves movidos a álcool hidratado (TASCA, 2002: 30).

Silvio Arend, que se propôs a analisar o poder de influência do grupo de interesse representado pelo setor sucroalcooleiro na definição das tarifas e fixação de preços de seus produtos, descreve o aumento do preço do açúcar no início da década de 1970 como uma das causas que vieram a originar a crise na metade da mesma década. Segundo o autor, o aumento da demanda nos países menos desenvolvidos acarretou o impulso inicial de aumento dos preços. Entretanto, a partir de novembro de 1974 os preços do produto no mercado internacional começaram a cair aceleradamente.

Em função do choque do petróleo, da falência dos acordos internacionais e da tendência à superprodução no setor, as dificuldades internas do setor sucroalcooleiro no Brasil aumentaram, pois os custos de produção aumentaram, as cotas de produção ficaram defasadas, os preços já não eram mais remuneradores e, devido a queda dos preços no mercado internacional, os recursos do FEE para aplicação na modernização do setor sucroalcooleiro escassearam. (AREND, 2001: 110)<sup>21</sup>

O Proálcool surge então como uma alternativa para a conservação da renda do setor. O objetivo era destinar a matéria-prima da agroindústria canavieira para a produção de álcool enquanto esta fosse mais vantajosa que a produção de açúcar nos preços praticados durante a crise econômica mundial (SILVA, 1983).

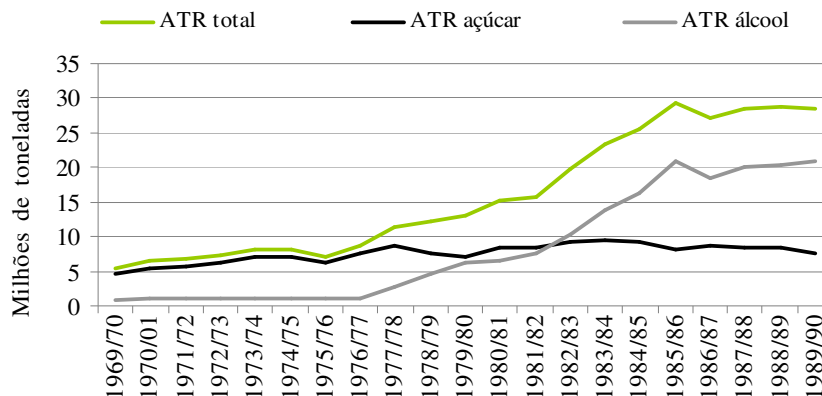
<sup>21</sup> O Fundo Especial de Exportação (FEE) contava com 60% do saldo da receita das taxas arrecadas pelo Instituto do Açúcar e do Alcool “para a defesa da produção e garantia ao produtor do preço oficial para açúcar de exportação.” (BRASIL, 1967)

Cabe, pois, ressaltar que o aparecimento deste programa atendeu, ao menos inicialmente, bem mais aos objetivos do setor canavieiro do que se constituiu em legítima resposta de política a uma ponderável crise energética. A proposta de substituição exclusiva de gasolina e não de petróleo, esta sim a verdadeira sangria de divisas, foi uma aparente incongruência a reiterar o ponto de vista exposto. (SILVA, 1983 : 42)

Ainda que não seja possível negar totalmente o argumento desenvolvido por Salomão da Silva, é possível se fazer a ressalva de que, a mesma época em que se incentivou a substituição da gasolina especificamente pelo álcool nacional, houve também o incentivo governamental para a prospecção de petróleo nacional, o que denota sim um objetivo maior de reestruturação do setor energético brasileiro. O Proálcool tampouco pode ser atribuído ao interesse exclusivo do setor canavieiro, pois nunca antes da década de 1970 e do constrangimento de acesso aos recursos energéticos tradicionais e importados, houve tamanho incentivo para a produção do álcool em escala nacional, a despeito da conhecida instabilidade do mercado internacional para o produto. Tal instabilidade se torna perceptível, por exemplo, frente toda a estrutura institucional necessária para justamente manter o poder de capação de capital da categoria, desenvolvido desde o primeiro governo de Getúlio Vargas, com a criação do Instituto do Açúcar e do Álcool. Pois assim sendo,

Ao mesmo tempo, em contrapartida, a opção específica pelo incentivo ao álcool combustível derivado da cana-de-açúcar, entre tantas outras culturas, dificilmente faria sentido caso se ignorasse por completo o peso dos grupos de interesse privado envolvidos e da situação pela qual passavam. Notadamente, “preços altos do açúcar implicam resistência ao desvio da matéria-prima para a fabricação de álcool, enquanto preços baixos do produto, ao contrário, incentivam os produtores à produção de álcool” (SANTOS, 1989: 132).

O Gráfico 2 demonstra o crescimento da produção de álcool em detrimento da produção de açúcar. Enquanto 87% da primeira safra após o lançamento do Proálcool (1976/77) se destinam à produção de açúcar, cinco anos depois já são apenas 56% do montante destinado a esse fim. Finalmente, na safra 1982/83, a relação se inverte, permanecendo até o fim do período. Muito embora a inversão de posições das linhas representativas da produção de álcool e açúcar possa ser atribuída à preferência do produtor pela rentabilidade da fabricação do combustível, originada nos incentivos públicos, é possível perceber também um crescimento da produção absoluta da lavoura canavieira, o que permitiu que o açúcar não fosse exatamente substituído pelo álcool, mas antes preferido para novos investimentos, a ponto de se tornar o produto principal do setor.

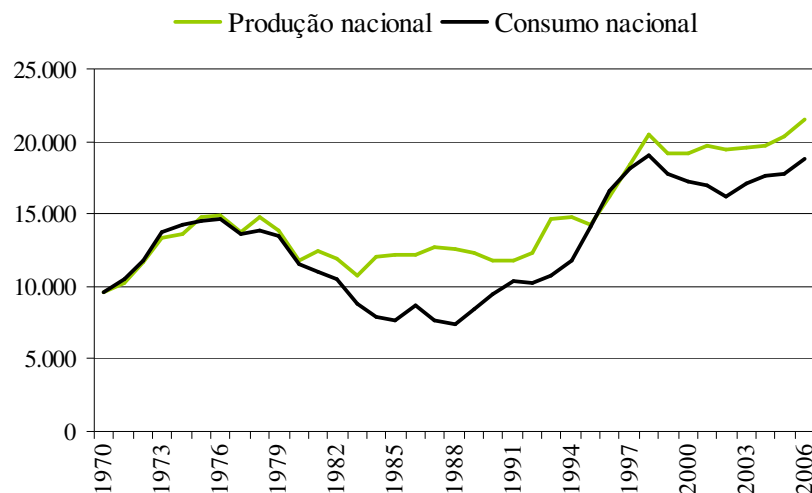
**GRÁFICO 2: Destinação da cana-de-açúcar por produto final (1970-1990)**

Elaborado pela autora a partir de dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (BRASIL, 2007).<sup>22</sup>

Facilmente identificados como atores privados de influência na constituição do Proálcool, os proprietários de lavouras e usinas da agroindústria canieira não são, contudo, a única categoria da atividade econômica brasileira capaz de se beneficiar do Programa. Somada ao setor sucroalcooleiro, a indústria automobilística representaria uma outra parcela de atores privados de interesse na questão, em especial a partir do incentivo à produção do álcool hidratado, substituto completo da gasolina, diferentemente do álcool anidro – a ser adicionado ao combustível tradicional e, portanto, não acarretando mudança significativa aos automóveis.

Além disso, as diferentes divisões do próprio aparelho estatal também possuíam interesses na questão, como fica explícito, por exemplo, através da verificação de empenho da Petrobrás no processo de distribuição do produto e, posteriormente, a pressão contrária imposta pela empresa quando o custo público para a manutenção dos preços defasados do álcool se tornou muito elevado e a companhia então defendia a paridade entre o preço do álcool e da gasolina, dado o recuo dos preços internacionais do petróleo a partir de 1985 e o excedente de produção de gasolina nacional que poderia ser comercializado no mercado interno a preços mais vantajosos (SANTOS, 1989), como se verifica no Gráfico 3, o qual demonstra a produção e consumo nacional do combustível.

<sup>22</sup> ATR: açúcar total recuperável.

**GRÁFICO 3: Produção e consumo nacional de gasolina (1970 – 2006)**(10<sup>3</sup> m<sup>3</sup>)

Elaborado pela autora a partir de dados do Ministério de Minas e Energia (BRASIL, 2007b).

No entanto, um dos argumentos mais freqüentes, utilizado para a crítica ao Proálcool como um programa de favorecimento de uma classe específica, é bastante consistente, embora, ressalte-se, insuficiente. Os custos sociais da concentração fundiária exacerbada pela expansão dos canaviais durante a década de 1970 e pela apropriação da terra pelas unidades industriais produtoras de álcool, sem a melhoria das condições de trabalho na lavoura são apontados como uma das principais falhas do conjunto de medidas. Ademais, o crescimento da produção e da produtividade das lavouras de produção destinada à exportação, não apenas da cana, é alcançado à custa das culturas para abastecimento nacional de alimentos (SILVA, 1983). Sem embargo, ambas as falhas apontadas e os eventuais impactos sociais negativos advindo da má administração sobre esses aspectos são características da prática brasileira de favorecimento desses atores privados, sendo o Programa Nacional do Álcool não mais que um evento ilustrativo de carência de tratamento adequado da dimensão social no país.

## 4.2. Atuação dos grupos de interesse a partir dos anos 1990

Embora muito se recrimine as reformas liberalizantes e a desregulamentação econômica promovida pelo Governo Collor, além de sua insistência no realinhamento com os Estados Unidos como estratégia no âmbito das relações exteriores<sup>23</sup>, não caberia ao tema aqui delimitado o aprofundamento na análise dessas críticas, a não ser por um ponto em específico.

Como já mencionado acima, afirmar que uma ação política executada nacionalmente parte única e exclusivamente como imposição externa é analisar o fato de forma demasiado simplificada. A abertura econômica e as reformas liberalizantes prescritas pelo Consenso de Washington fizeram parte de um projeto que estava em sintonia com as demandas internas por modernização e revisão do posicionamento político-econômico do país na arena internacional. Entretanto, é notável, por exemplo, a resistência do poder Legislativo em aceitar as medidas propostas pelo Executivo nesse caso – provavelmente temendo a impopularidade destas. A inconsistência do apoio de Collor no nível nacional tornou a vulnerabilidade brasileira mais aparente no âmbito internacional, em especial frente às nações mais industrializadas, as quais eram consideradas como parceiros estratégicos para a continuidade do desenvolvimento. Os meios adotados não lograram apoio do aparato nacional, tampouco suporte internacional. Consequentemente, a “crise e o desmoronamento do governo Collor comprometeram profundamente o ideário neoliberal das elites brasileiras” (HIRST; PINHEIRO, 1995: 8).

Diversos autores concordam que, a despeito da necessidade ou não de abertura do mercado brasileiro e do grau em que essa abertura deveria ser aplicada, os processos de liberalização política e econômica não se traduzem em retorno automático ao alinhamento preferencial com os Estados Unidos. O país adotara já a estratégia de universalização diplomática e diversificação nas negociações comerciais e, embora a política externa de Collor tenha dividido opiniões à época, fica claro em uma análise retrospectiva que a expectativa de obter vantagens através de uma parceria diferenciada com a potência do Norte

---

<sup>23</sup> Paulo Nogueira Batista, por exemplo, compara a atitude de Collor na execução da política externa a um “deslumbramento provinciano pelo Primeiro Mundo” e o acusa de adotar uma “postura deferente de quem pleiteia favores ou tratamento diferenciado, típica de país subdesenvolvido ou colonizado.” (BATISTA, 1993: 111). Amado Cervo, de maneira semelhante, argumenta que o Brasil teria desistido “de fazer política internacional própria” (CERVO; BUENO, 2002: 459).



não só era ilusória como um descompasso relativamente às linhas gerais de política internacional adotadas pelo Brasil.

Desde o final dos anos 1960, com o estreitamento entre objetivos nacionais e política externa brasileira, dada a subordinação declarada da política externa às metas de desenvolvimento nacional, foi possível perceber o começo de um fenômeno que só viria a se intensificar, com especial força a partir dos anos 1990. Não obstante a manutenção da capacidade de influência e decisão do Itamaraty e do Ministério das Relações Exteriores sobre a condução da política externa do país, já nos anos 1970 se nota uma diluição do processo de formulação e mesmo execução da política exterior em diferentes focos do aparato e burocracia estatal. Com isso, a representatividade setorial cresce e, com ela, a capacidade de influência sobre a política internacional.

Tal diversificação e diluição da competência de condução das relações internacionais dentro do aparato do Estado são, por vezes, observadas como resultado de uma visão mais economicista das relações exteriores por parte das autoridades brasileiras (CERVO; BUENO, 2002).

Por outro lado, a diluição das responsabilidades e o maior número de órgãos do governo arrolados nas questões de política externa refletem uma tendência que permitiu inclusive o envolvimento de organizações não-governamentais nas relações internacionais. Não se pretende, neste ponto, igualar ambos os fenômenos, dado que a política externa nacional, como explicitado nas palavras de Christopher Hill ao começo do primeiro capítulo do presente trabalho, é composta de medidas oficiais, sendo esta a característica que nos permite analisar uma política externa única a despeito dos interesses diferenciados e conflitantes existentes no interior do Estado. No entanto, a ampliação dos atores domésticos, institucionalizados ou não, interessados e classificáveis como atores domésticos das relações internacionais são reflexos de um mesmo processo, qual seja a “politização” dos temas de política externa, como descrito por Hirst e Pinheiro (1995).<sup>24</sup>

Este fato terminou estimulando a politização de temas da agenda externa, ampliando notavelmente o escopo do debate interno sobre os mesmos. Além de *lobbies* militares, empresários e políticos que alimentaram o debate sobre determinadas questões como a lei de Propriedade Intelectual, o Tratado Nuclear Quatripartite com

---

<sup>24</sup> Junto às tendências internacionais que influenciaram a política externa brasileira da época, pode-se acrescentar o processo de *impeachment*, ao qual foi submetido o primeiro presidente brasileiro democraticamente eleito desde o golpe militar de 1964. Mônica Hirst e Letícia Pinheiro denominam o fenômeno originado desse fato “politização da política externa” (HIRST; PINHEIRO, 1995).

a Argentina, ABACC e AIEA e a revisão do tratado de Tlatelolco, ampliou-se a preocupação em torno de temas como o meio ambiente e direitos humanos. Esta preocupação foi estimulada por diversos segmentos da sociedade brasileira que – através das Organizações Não-Governamentais – passaram a influenciar de forma crescente a formação da opinião pública brasileira. (HIRST; PINHEIRO, 1995: 8)

Helen Milner (1997) presta uma grande contribuição no que se refere à afirmação de que a abertura econômica de um país amplia o leque de grupos de interesse domésticos envolvidos no processo de arranjos internacionais. Muito embora argumente, como Putnam, que mesmo um regime ditatorial deverá levar em consideração os interesses de grupos internos para a efetivação de acordos com outros países, Milner enfatiza o papel da abertura econômica e política no aumento da influência de distintos grupos na formulação daquilo que se convencionou chamar “interesse nacional” (MILNER, 1997).

Essa afirmação pode ser verificada no caso da abertura do mercado brasileiro com especial acuidade. Não apenas a atuação do Estado no cenário internacional tem suas frentes de ação diversificada, mas também nos anos 1990 a opinião pública, como impacto da própria politização da política externa, ou seria uma “publicização” da mesma, tem seu papel enfatizado quando da formulação da política externa.

Há de se recordar que a abertura econômico-comercial do país foi um processo paralelo à abertura política. A absorção de temas globais pela agenda internacional também refletiu na pauta das políticas públicas levadas a cabo pelos governos desde então. Além da inclusão de tópicos referentes aos direitos humanos, foram também incorporados conceitos como o de sustentabilidade e preocupação ambiental, por exemplo. A idéia de interdependência entre as nações para a dissolução dessas questões fez emergir uma opinião pública mais ciente de seu papel nessa nova ordem.

Ao mesmo tempo, a abertura econômica aumentou também a possibilidade da atuação de setores e interesses específicos na arena internacional. Aqueles setores dotados de maior organização não hesitariam, a partir de então, em estender a mesma pressão que anteriormente exerciam sobre a formulação das políticas públicas, agora também sobre a política internacional.

Entre a burocracia governamental, a representatividade conferida a essas esferas mais específicas se traduziu através do surgimento de divisões de relações exteriores nos órgãos governamentais e da atuação de outros ministérios, além do MRE, na elaboração e condução da política externa, em uma nítida tentativa de adaptação do aparelho estatal a nova

atuação exigida pelo sistema internacional e pelos interesses brasileiros representados no mesmo. As oportunidades de atuação internacional se ampliaram de forma a abarcar novos setores e permitir a negociação direta, embora não independente, de departamentos do Estado de finalidades e funções semelhantes. Segundo Shiguenoli Miyamoto, a expansão das instâncias governamentais dedicadas às relações internacionais é reflexo da estabilidade econômica alcançada nos anos 1990 e da busca por uma política externa “mais consistente”, ou seja, “tentando fazer com que o País passasse a aspirar papel de maior relevo no cenário internacional” (MIYAMOTO, 1999: 91).

Além de resposta às demandas da sociedade, muitas vezes representadas por atores não-estatais de influência nas relações internacionais em ascensão no mundo globalizado – associações empresariais, sindicatos, a própria mídia – a preocupação com a credibilidade brasileira no exterior é um movimento estratégico executado ao nível internacional, para o aumento do poder de barganha brasileiro e demonstração do comprometimento das políticas públicas do país aos regimes internacionais. Segundo Celso Lafer, mesmo a adaptação da estratégia exterior brasileira aos ditos “novos temas” políticos, não apenas os anteriormente citados, mas também os de cunho neoliberal, atinentes a face econômica das transformações (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2004: 33), serviam de “investimentos no *soft-power* da credibilidade” internacional da imagem do país (LAFER, 2000: 265).

Tanto a incorporação de temas globais, quanto a ampliação do tratamento de temas de relações internacionais dentro do aparato organizacional do Estado, oportunizaram a ampliação de atuação dos grupos domésticos, incluindo, como não poderia de ser, a questão dos biocombustíveis.

#### **4.3. Biocombustíveis no Governo Lula**

A política externa do Governo Lula acentua a conexão entre os objetivos internacionais e de desenvolvimento nacional. Não obstante a existência de objetivos nacionais intrínsecos a própria essência da política externa e a dimensão que esse princípio

toma quando se tratando da política externa brasileira, enquanto política nitidamente característica de um país industrializado em desenvolvimento, o atrelamento das políticas públicas à política externa e vice-versa atingiu um novo patamar a partir de 2003.

O atual presidente Luís Inácio Lula da Silva apresenta, da mesma forma que Fernando Henrique Cardoso, imagem destacada na execução das manifestações internacionais brasileiras. Lula, por exemplo, dedica-se, frequentemente, ao papel de líder regional e/ou terceiro-mundista em fóruns multilaterais. Percebe-se, portanto, uma continuidade no uso da política externa como mecanismo de projeção da figura presidencial, muito embora as trajetórias políticas e posicionamentos dos dois últimos representantes máximos brasileiros possam variar consideravelmente, se não, por vezes, diametralmente.

De forma semelhante, é possível intuir o inverso, ou seja, o uso da figura presidencial como mecanismo de projeção das metas de política externa. Note-se o impacto internacional da eleição de Lula e a projeção de uma imagem diferenciada em relação aos presidentes anteriores, compatível a um programa mais voltado para as questões sociais que para os ajustes econômicos com os quais o país se vira comprometido no último período. Contudo, mantendo-se à margem da análise sobre a efetividade e eficácia dos resultados dos programas de governo de Lula e Fernando Henrique Cardoso, faz-se necessário lembrar que a transição para um discurso mais social, paralela a um reposicionamento mais autônomo no sistema internacional em relação às potências centrais, pode ser observada já a partir do segundo governo FHC, após as crises financeiras de 1997 e 1998.

A continuidade, entre os governos, da consideração da opinião pública como elemento a ser ponderado tanto para a formulação da estratégia externa, quanto para a análise posterior dos resultados das medidas tomadas nacionalmente, como já não poderia deixar de ser, é reflexo da mudança de conceitos e valores operada no governo anterior como consequência de mudanças globais mais amplas. Além disso, o aumento do debate nacional sobre questões de política externa foi favorecido ainda mais pela visão de que a mesma teria um papel de “instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do País” (AMORIM *apud* ALMEIDA, 2006, p. 99).

Assim sendo, as conexões entre a política externa levada a cabo pelo Governo Lula e suas políticas públicas se tornam mais explícitas que nos governos anteriores, embora a

relação entre as duas esferas seja merecedora de atenção em qualquer análise de política exterior.

Independente dos órgãos que tem predomínio na formulação e execução da política externa atual do Brasil, a agenda internacional publicada pelo Ministério das Relações Exteriores está de acordo com a agenda proposta internacionalmente no cenário contemporâneo. A compatibilização dos temas nacional-desenvolvimentistas e dos “novos temas globais” é bem caracterizada pela lista que relaciona desde questões ambientais, sociais e humanitárias, até tópicos relacionados ao desarmamento, cooperação tecnológica e utilização do espaço internacional para fins pacíficos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008).

Os biocombustíveis figuram nessa lista com destaque por englobarem não apenas as questões ambiental e energética, ambas de grande valor para a discussão da dinâmica do sistema internacional atual. O tópico serve de veículo para a valorização de linhas estratégicas defendidas pelo Brasil desde décadas antes do lançamento do álcool combustível como mecanismo de desenvolvimento sustentável. De fato, as linhas gerais da política externa brasileira que os biocombustíveis vêm a contribuir já vigiam à época do lançamento do Proálcool, à diferença que a temática ambiental não havia ainda adquirido a visibilidade atual.

Além das vantagens anunciadas em relação aos combustíveis fósseis, de redução da produção de gases poluidores e de garantia de abastecimento no longo-prazo, seja pelo caráter renovável dos biocombustíveis derivados de produtos agrários, seja pela perspectiva de economizar as reservas de combustíveis não-renováveis, criando-se assim uma legítima reserva para gerações futuras, a promoção dos biocombustíveis produzidos no Brasil auxiliam na execução de outras metas da política externa.

No âmbito regional, o Brasil tem se destacado como promotor da integração da infra-estrutura energética desde 2002, como lançamento da Iniciativa para Integração da Infra-estrutura Sul-americana, que tem como objetivo maior a consolidação da integração através da autonomia regional de suprimento energético. Os biocombustíveis, neste ponto, se relacionam com a diversificação das fontes regionais de energia e com a garantia do planejamento independente e concertado do desenvolvimento sul-americano.

Por sua vez, em relação à cooperação com os países do Sul, os biocombustíveis oferecem ainda uma oportunidade de intercâmbio tecnológico para a produção do combustível

a partir dos produtos agrários locais. Essa aproximação repete os mesmos objetivos da aproximação com os países do Terceiro Mundo nas décadas de 1960 e 1970, que visavam estabelecer o que podemos chamar de uma espécie divisão internacional do trabalho na qual o Brasil, ao invés de fornecedor das matérias-primas sem valor agregado, ocuparia o posto de fornecedor de tecnologia e serviços. Ao mesmo tempo, valorizam uma preocupação comum aos ditos países emergentes, que seria a sustentação de seus índices de crescimento e abastecimento energético sem aumento da vulnerabilidade externa para atingir seus objetivos nacionais.

No que tange as relações do Brasil com os países mais desenvolvidos, nomeadamente Estados Unidos e membros da União Européia, os biocombustíveis servem de instrumento de promoção da política e imagem brasileiras como uma liderança entre os países em desenvolvimento, além de oportunizar a comercialização de um recurso nacional valorizado e de qualidade superior a das produções locais nesses países.<sup>25</sup> Além disso, possibilita o intercâmbio tecnológico, de um patamar diferenciado, e a inserção do Brasil como ator fundamental nos discursos proferidos a cerca do tema nos fóruns multilaterais, sempre sob o pretexto de ser o país um veículo de promoção de um objetivo global.

Apesar de estarem disponíveis a tecnologia e o know-how necessários para que o etanol venha a ser adotado no plano internacional, é imprescindível que os governos adotem medidas para a inclusão dos biocombustíveis na matriz energética de seus países. Faz-se, pois, necessário, esforço coordenado para disseminar a produção e o uso de biocombustíveis no mundo. O momento é propício para que o Brasil, cujas políticas públicas lograram introduzir os biocombustíveis em sua matriz energética e são, hoje, referência para o resto do mundo, exerça papel protagônico no processo de transformação dos biocombustíveis em commodities energéticas mundiais. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008)

Como mencionado anteriormente, o incentivo à produção do etanol no Brasil se restringiu, após os anos 1990, à reserva de mercado garantida pela Lei nº 8.723, de 1993, que já declara o uso do combustível como mecanismo de redução da emissão de poluentes. Entretanto, permanece a crítica de que a reserva para o álcool anidro, utilizado em adição à

---

<sup>25</sup> Segundo análise baseada em dados do Worldwatch Institute e publicada recentemente em relatório da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, a vantagem da cana-de-açúcar em termos de eficiência energética advém não apenas da produtividade da lavoura, mas também do uso do bagaço de cana como insumo. O mesmo relatório afirma que a produção de etanol brasileira possui vantagem sobre as demais por ser a única que não afeta os preços dos alimentos através de subsídios agrícolas. Segundo a FAO, o etanol brasileiro possui condições de competir com o petróleo no mercado internacional, diferentemente do etanol baseado produzido a partir do milho, característico dos Estados Unidos. (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2008)

gasolina, fora “estabelecida mais por pressões de grupos de interesse do que por questões técnicas ou decorrentes de uma política pública consistente” (LIMA, 2007: 6).

Os argumentos que embasam esse ponto de vista lançam mão da comparação do incentivo utilizado pelas políticas públicas para a produção do etanol e do biodiesel<sup>26</sup>. Enquanto este último é mais amplamente apontado como instrumento de desenvolvimento nacional e de inclusão social da parcela mais pobre da população rural, são as vantagens da cana-de-açúcar, matéria-prima do etanol, que são promovidas no âmbito internacional.

Por incrível que pareça, com relação ao álcool etílico combustível a fiscalização está limitada apenas à comercialização, distribuição, revenda e controle de qualidade. Verifica-se, então, que é feita uma distinção entre o álcool etílico combustível e o biodiesel. Seria até compreensível que se fizesse uma distinção entre combustíveis derivados de petróleo e os provenientes de fontes renováveis, mas não entre biocombustíveis. (LIMA, 2007: 12)

Ao mesmo tempo, a produção de biodiesel possui forte fiscalização no seu processo de produção, que se justifica pelos incentivos tributários, não disponíveis para a produção de etanol, oferecidos pelo governo no processo inicial, desde o cultivo das oleaginosas até o processo de transformação do combustível em si. Em contrapartida, os benefícios conferidos à comercialização do biodiesel são mais restritos e estão pautados por um decreto, ou seja, em base jurídica menos estável que uma lei.

Segundo análise de Paulo César Lima, consultor legislativo para recursos minerais, hídricos e energéticos, o modelo tributário e a regulamentação que incide sobre o álcool anidro, hidratado e sobre o biodiesel no Brasil são ainda insuficientes para se fazer da produção dos biocombustíveis um instrumento de desenvolvimento social. Lima ressalta ainda que o álcool combustível, especificamente, não recebe nenhum tratamento que o vincule efetivamente à questão de inclusão no âmbito doméstico (LIMA, 2007).

Verificada a coerência entre o discurso e política internacional brasileira e a política energética, faz-se necessário verificar a consistência entre os objetivos anunciados para o âmbito nacional, que servem a legitimar a política externa, e as medidas efetivamente adotadas. Para tanto, é necessário identificar os atores envolvidos mais diretamente no

---

<sup>26</sup> A concepção da produção de biodiesel em escala nacional como parte do plano estratégico de desenvolvimento brasileiro faz parte de uma iniciativa governamental mais recente que o incentivo à produção de etanol. O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) foi lançado oficialmente em 06 de dezembro de 2004, embora o decreto que estabelece as bases para a implantação do programa date de dezembro de 2003. O biodiesel foi incluído na matriz energética brasileira através da Lei 11.097, de janeiro de 2005. (BRASIL, 2008)

processo de produção e promoção dos biocombustíveis, mais especificamente, do etanol, que é, na verdade, o produto mais explorado em termos de política externa. O foco dedicado ao etanol é mais acentuado seja pelas vantagens que o território e clima brasileiros oferecem, seja pela contraposição às matérias-primas utilizadas em outros países que serviriam originalmente ao abastecimento do mercado de alimentos e não possuem a mesma eficiência em termos energéticos.

Mais uma vez, o principal grupo de interesse automaticamente identificado, como dito anteriormente, são os representantes da agroindústria sucroalcooleira. A influência do setor agrícola em geral sobre a formulação das políticas de Estado no Brasil é reconhecida historicamente como conseqüência do peso da atividade para a economia nacional. Embora a atividade tenha perdido a posição de destaque absoluto em meados do século XX, com a aceleração da industrialização e a priorização da indústria como destino dos recursos disponíveis, a produção e a interferência sobre os preços do setor representaram instrumento importante de controle da inflação nas décadas de 1970 e 1980. Dessa tradição provavelmente se origina a capacidade de organização dos atores privados, além do apoio institucional oferecido pelo Estado, que também contribui, desde o planejamento do Proálcool, para a representação corporativa característica do ramo.

No primeiro período aqui analisado, esse corporativismo era representado pelo Instituto do Açúcar e do Alcool, criado em 1933 e extinto na década de 1990, com o esvaziamento gradual de suas funções. Além do IAA, outros atores fundamentais que influenciaram a condução das políticas adotadas a partir 1975 foram os representantes industriais, envolvidos com a pesquisa e a infra-estrutura necessária a viabilização do Proálcool, e a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores. Ambos possuíam como principal recurso de poder o financiamento das iniciativas públicas (MELLO; PAULILLO, 2005).

Contudo, destaca-se a forte intervenção estatal à época do Proálcool, o que diferencia a ação dos grupos de interesse sobre a política atual de promoção dos biocombustíveis.

Foi neste ambiente institucional criado nos anos 70s que o Estado tornou-se o agente mais importante do desenvolvimento do setor, assumindo as funções de planejamento, comercialização e mediação dos conflitos privados. Esse forte intervencionismo pautou-se na ampla disponibilidade de recursos públicos e no regime autoritário da época, que facilitava a centralização do poder de decisão nas mãos do governo e de suas agências. Os atores privados tiveram participação restrita



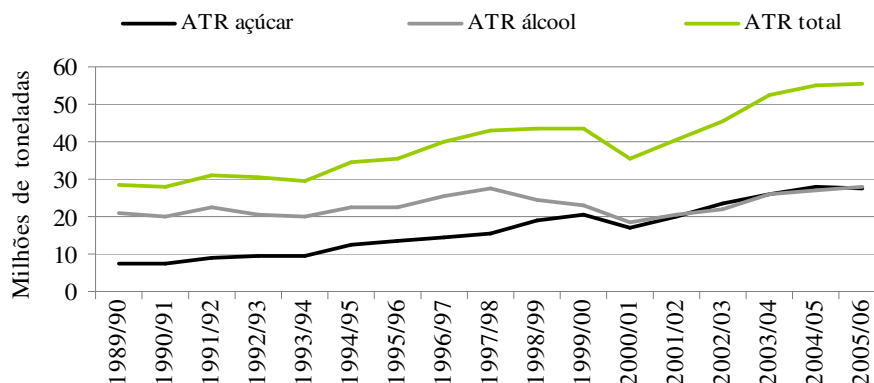
no processo de decisão durante o PROÁLCOOL, devido à capacidade fiscal e de controle político do Estado no setor. (MELLO; PAULILLO, 2005: 49)

Verifica-se, através do enunciado acima, que o grau de influência dos grupos de interesse privado na elaboração do Proálcool foi adstrito ao objetivo do governo brasileiro na época. Portanto, os interesses particulares do setor agrícola e industrial sucroalcooleiro foram passíveis de concretização à medida que esses grupos puderam se beneficiar mais diretamente de uma política nacional, não necessariamente destinada para favorecimento exclusivo da categoria.

Os anos 1990 e as conseqüências da abertura político-econômica tiveram também seus efeitos sobre as representações da atividade agrícola junto à burocracia estatal. A divisão da categoria em setores mais específicos se refletiu na criação de câmaras setoriais reconhecidas pelo governo como unidades com poder político para negociação junto aos três poderes do Estado e também como parceiras em atuações internacionais.

De fato, nos anos 1990, parece definitivamente ter começado a sair de cena no imaginário social a figura do velho fazendeiro, provinciano e atrasado, e ter começado a ganhar terreno o modelo do moderno empresário agroindustrial, cosmopolita e produtivo, numa espécie de reinvenção do próprio conceito de agricultura no Brasil. (IGLÉCIAS, 2007: 80)

O que Wagner Iglécias ilustra com a passagem acima é o efeito da internacionalização do setor a partir dos anos 1990. A agricultura, inclusa a atividade sucroalcooleira, passa a constituir a agroindústria brasileira. No caso específico da cultura canavieira, com a desregulamentação do setor, o poder de influência privado foi incrementado, incorporando os poderes antes representados pelos grupos de interesse dispersos, através da detenção dos recursos financeiros, tecnológicos, infra-estruturais e políticos necessários (MELLO; PAULILLO, 2005).

**GRÁFICO 4: Destinação da cana-de-açúcar por produto final (1990-2006)**

Elaborado pela autora a partir de dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (BRASIL, 2007).<sup>27</sup>

Através da observação do Gráfico 4, é possível perceber a continua expansão do setor sucroalcooleiro, a despeito do fim dos incentivos à produção do álcool. Além disso, com a liberalização dos mercados, nota-se também a redução gradual da diferença entre as parcelas de cana-de-açúcar destinadas à produção do álcool e do açúcar. Isso ocorre, em parte, pela limitação da oferta de açúcar e a conseqüente recuperação dos preços do mesmo (DESTINO MAIOR..., 2008). Nesse sentido, a produção de álcool passa de alternativa para os investimentos do setor para elemento de impulso aos preços e produção do açúcar. Paralelamente, a estabilização do montante de insumo para a fabricação do álcool pode ser atribuído ao incremento tecnológico e maior eficiência no aproveitamento da matéria-prima canavieira.

A partir da liberalização do mercado do álcool, a influência do setor sobre as políticas de promoção dos biocombustíveis deve ser ponderada a partir da consideração do progresso oportunizado pelo período anterior de incentivos e pela expansão do setor e integração da atividade industrial de produção do álcool combustível. Ambos os processos permitiram a acumulação de recursos necessária ao exercício da influência sobre o aparato público, auxiliando na ascensão da cultura canavieira como uma das principais atividades agrícolas de exportação brasileiras.

Ao mesmo tempo em que reconheceu a capacidade de negociação dada a representatividade atribuída às associações privadas, com especial destaque para a

<sup>27</sup> ATR: açúcar total recuperável.

representatividade conferida à União da Indústria de Cana-de-açúcar do estado de São Paulo (UNICA), o Estado direcionou as demandas do setor para o Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA), acentuando o poder de influência dos parlamentares envolvidos na questão a partir de 1997. Assim, a influência dos grupos privados é exercida agora sobre e com a concessão dos ministérios envolvidos no CIMA: Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ministério de Minas e Energia.

Também de importância significativa para a promoção dos biocombustíveis são o Conselho Nacional de Política Energética, que é vinculado ao Ministério de Minas e Energia e responsável pela formulação de diretrizes e políticas ligadas à questão do aproveitamento dos recursos energéticos (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2008), e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, responsável pela regulação das atividades da indústria energética brasileira, ou seja, pela execução adequada da política energética elaborada (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS, 2008). Contudo, por sua especificidade, é o CIMA que tem a capacidade de conferir status público às demandas dos grupos de interesse privado na questão dos biocombustíveis.

A ampliação para o espaço de negociação entre Estado e grupos empresariais do ramo sucroalcooleiro reflete um aumento do grau de influência dos grupos privados sobre o Estado, ao mesmo tempo em que ajudam a legitimar as medidas adotadas. O fenômeno se reflete na atuação internacional tanto do Estado em medidas que envolvem o supracitado setor agrícola, quanto na expansão do setor em si, “[...] se antes, os dois lados sentavam-se à mesa para discutir políticas públicas para o campo, há alguns anos, agregaram àquela tarefa o estabelecimento de estratégias comuns de atuação nos mercados e fóruns internacionais” (IGLÉCIAS, 2007: 86).

A ANFAVEA, por seu turno, permanece com seu poder de influência proporcional à capacidade de mobilização de recursos para pesquisa e desenvolvimento tecnológico. O interesse da associação na continuidade e expansão dos biocombustíveis como produto nacional se explica pela preocupação com a garantia de abastecimento da frota *flex fuel*. A segurança na continuidade da oferta do álcool é fundamental para a demanda dos automóveis bicompostíveis, a existência das duas opções de combustível, álcool e gasolina, é o que dá sentido à finalidade do emprego da tecnologia relacionada a esse tipo de motor.

Outra preocupação do setor é a defesa da parcela de mercado para automóveis produzidos nacionalmente, que teriam a preferência do consumidor em relação a automóveis importados, sem a tecnologia *flex* (NUNES, 2006).

A Tabela 2 mostra a evolução das vendas de automóveis por tipo de combustível, a partir do ano de lançamento dos motores bicomustíveis no mercado brasileiro. Fica demonstrado, através dos dados expostos abaixo, o peso da crescente contribuição dos automóveis *flex-fuel* para as vendas do setor automobilístico.

**TABELA 2: Vendas de automóveis comerciais e leves por tipos de combustível**

	GASOLINA	%	ÁLCOOL	%	FLEX-FUEL	%	TOTAL
2003	1.152.463	93,2	36.380	2,9	48.178	3,9	1.237.021
2004	1.077.945	74,0	50.950	3,5	328.379	22,5	1.457.274
2005	697.033	45,2	32.357	2,1	812.104	52,7	1.541.494
2006	316.561	18,1	1.863	0,1	1.430.334	81,8	1.748.758
2007	245.660	11,0	107	0,0	1.995.090	89,0	2.240.857

Elaborado pela autora a partir de dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA, 2008) e da União da Indústria de Cana-de-açúcar (UNICA, 2008).

A Petrobrás, que em seção anterior foi utilizada como exemplo de interesse particular, embora se constituísse, à época do Proálcool, uma empresa estatal, passou por profundas modificações desde então. A partir de 1997, com a Lei 9.478, que revoga o monopólio da Petrobrás sobre o setor petrolífero brasileiro, a empresa atravessa uma reestruturação ampla da mesma, a fim de mantê-la ativa no novo ambiente competitivo (CARRA, 2008). A companhia que fora sempre considerada veículo do interesse nacional, via-se então parcialmente sob posse do capital privado. Atualmente, contudo, a União possui 55,7% das ações ordinárias (PETROBRÁS, 2008), ou seja, do capital votante da Petrobrás, e a companhia permanece como instrumento das políticas do Estado.

Se na primeira fase aqui considerada, a Petrobrás passou a exercer pressão contrária aos subsídios destinados à produção do álcool combustível a partir do momento em que os custos socializados foram vistos como uma sobrecarga, dado o recuo dos preços do petróleo e a ascensão da produção nacional de gasolina, na nova fase de incentivo aos biocombustíveis se observa um paralelismo entre os interesses da política externa e da companhia. A Petrobrás, segundo Plano Estratégico 2020, pretende se tornar uma das cinco

maiores empresas integradas de energia, estando entre os atributos enumerados a fim de atingir tal meta a promoção internacional dos biocombustíveis (PETROBRÁS, 2007).

A Petrobrás informou, por intermédio de sua Assessoria de Imprensa, que a meta de exportação anual de álcool combustível pela estatal, já em 2012, é de 4,75 bilhões de litros. Para tanto, serão necessários investimentos superiores a U\$ 1,5 bilhão em outros complexos industriais do setor de cana-de-açúcar no País. (PETROBRÁS OUSA..., 2008)

O interesse da Petrobrás muito se relaciona a diversificação das atividades da empresa para maior eficiência econômica. Concomitantemente, esses interesses são moldados a partir das diretrizes nacionais de planejamento energético brasileiro e, invariavelmente, da política externa, uma vez que, como foi visto, ambos os assuntos estão interligados, especialmente no âmbito regional sul-americano.

Em suma, a influência dos grupos de interesse doméstico sobre a promoção dos biocombustíveis se relaciona à capacidade de influência histórica desses mesmos grupos pelo poder de financiamento e/ou captação de recursos necessários à implementação das medidas previstas. O resultado dessa influência sobre as políticas públicas nacionais é de um favorecimento mais direto ao setor representante do grupo de interesse que exerce a pressão. Como conseqüência, se observa eventuais desvios dos objetivos planejados inicialmente para tais políticas, com exceção do caso da Petrobrás, onde tanto a empresa favorece às medidas públicas em seus objetivos, quanto às medidas públicas em prol dos biocombustíveis são incorporadas de maneira a beneficiar a empresa.

O mesmo efeito não se aplica aos grupos de interesse privados. No caso da promoção dos biocombustíveis, é possível perceber que existe uma distinção entre o incentivo governamental dado à produção do biodiesel e à do etanol. Enquanto a produção do álcool a partir da cana-de-açúcar afeta uma parcela do setor agroindustrial mais bem organizada e com capacidade de mobilização de capital junto ao setor privado, as culturas e o tipo de organização fundiária, permitindo a inclusão de propriedades menores, que envolve a produção de biodiesel afetam uma parcela do setor agropecuário não tão bem organizada em grupos de pressão junto ao governo.

No que tange a política externa, a influência dos grupos domésticos se reflete na promoção internacional mais voltada para o etanol. Ainda que com objetivos de natureza mais econômica no âmbito doméstico, de promoção comercial de uma commodity nacional com vantagens comparativas bastante valorizadas dentro do contexto internacional, a promoção do

etanol permite ao Brasil se diferenciar dos outros países envolvidos na defesa dos biocombustíveis como solução para as crises energética e ambiental. Ao mesmo tempo, a abertura econômica dos anos 1990 foi favorável à ascensão destes grupos domésticos, com poder financeiro para tanto, como atores nacionais de relações internacionais, aproximando-os mais dos centros de condução da política externa.

Cabe, contudo, recordar que à medida que o grau de influência desses grupos domésticos aumentou nos últimos anos, houve paralelamente uma espécie de adaptação do aparato estatal brasileiro, com o envolvimento de órgãos antes exclusivamente voltados para assuntos domésticos no processo de elaboração e execução de medidas destinadas à atuação internacional do país. Como consequência, os grupos domésticos dependem que seu poder seja reconhecido pelo Estado para que possam influenciar, seja através da pressão ou da legitimação, as medidas adotadas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa brasileira vem sendo conduzida de modo a subsidiar o desenvolvimento nacional pelo menos desde os anos 1960. Atualmente, ao mesmo tempo em que almeja uma maior projeção no cenário internacional, o Brasil lança mão de um discurso que abrange tanto a ordem pública nacional quanto metas globais. A promoção internacional dos biocombustíveis, enfatizada a partir de 2003, com o início do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, reflete a um só tempo a internacionalização de objetivos antes contemplados apenas na arena doméstica e a internalização de uma preocupação compartilhada pelos mais diversos governos do mundo.

Concomitantemente à ascensão da temática ambiental, a ameaça ao abastecimento energético pela escassez de recursos num futuro já não tão distante torna a pesquisa e produção de combustíveis renováveis um objetivo comum às nações. Os biocombustíveis são então alçados à categoria de instrumento de política externa no Brasil, ultrapassando as dimensões nacionais almejadas quando do lançamento do Programa Nacional do Álcool, em 1975. Paralelamente, a promoção internacional dos combustíveis renováveis adquire ares de política pública e de interesse nacional. Questiona-se, entretanto, a consistência das medidas tomadas nos dois níveis de atuação do Estado e a influência dos grupos de interesse doméstico e da comunidade internacional no desenvolvimento das medidas tomadas pelo governo brasileiro.

A crescente preocupação da comunidade internacional com questões ambientais e, mais precisamente, com o aquecimento global – tema em destaque não mais apenas nos meios científicos, mas, sobretudo, nos campos econômico e político – figura entre os principais argumentos para a promoção dos biocombustíveis como tópico da agenda internacional. No período de transição da década de 1960 a de 1970, assistiu-se à ascensão da preocupação ambiental na comunidade internacional e da noção da necessidade de planejamento futuro para a exploração sustentável dos recursos naturais. No Brasil, entretanto, os temas ambientais e o conceito de desenvolvimento sustentável só seriam introduzidos à realidade das medidas políticas na década de 1990, consequência da abertura econômica e política que seguiram o

fim do governo militar no país e que acarretariam dois reflexos fundamentais às relações internacionais como estabelecidas a partir de então.

Por um lado, na arena doméstica, ampliaram-se as vias de ação de grupos de interesse e de pressão sobre a burocracia estatal em questões internacionais. Seja pela detenção de recursos de poder para efetivação das propostas, seja através da função de legitimação das políticas de Estado, essas parcelas da população se tornaram capazes de influenciar em maior ou menor grau a atuação brasileira no sistema internacional. Por outro lado, na esfera internacional, o país teve de se adaptar e incorporar novos temas e prioridades globais a sua agenda para tornar seus objetivos factíveis. Dita adaptação não deixa de ser uma forma evidente de inserção e, por conseguinte, a promoção do discurso em prol dos biocombustíveis, uma tática para inclusão e destaque nos sistemas regional e global.

A política externa, como se viu, possui ainda fontes internas, não derivando exclusivamente de pressões e motivações externas. Partindo da hipótese de que a política externa é influenciada simultaneamente pela conjuntura internacional e pelo ambiente doméstico, buscou-se esquematizar como ocorria a dinâmica da formulação e condução da mesma, transitando-se, para tanto, entre os diferentes níveis de análise requeridos.

A abordagem de Robert Putnam, elaborada em 1988 contribuiu ao trabalho à medida que admite e sistematiza a lógica dos “jogos de dois níveis”, expressão cunhada pelo próprio autor. Segundo Putnam, o processo de negociação internacional é afetado ao mesmo tempo pelas motivações e expectativas nacionais e sistêmicas, existindo, portanto, dois níveis de barganha para a efetivação de um acordo entre atores internacionais. A admissão de um nível de barganha doméstico colabora para uma visão do Estado como ator passível de conflitos internos, entre diferentes grupos de interesse.

George Tsebelis e Christopher Hill, por sua vez, em 2002 e 2003 respectivamente, abordam as fontes domésticas não apenas de uma maneira mais específica e detalhada, mas também mais compatível ao sistema internacional pós anos 1990, década em que a percepção da interdependência entre as nações atingiu níveis mais elaborados, entranhando-se nos discursos dos fóruns internacionais.

O conceito de *veto players* (TSEBELIS, 2002) e a descrição da dinâmica pela qual esses atores domésticos são capazes de agir sobre as políticas formuladas permitem perceber que, ainda que não responsáveis e capazes de ação sobre a formulação das medidas em si, a



capacidade de veto dos atores nacionais é decisiva na ratificação e execução das mesmas. Seja por antecipação da repulsa ou aceitação de uma dada política pelos seus elaboradores, seja pela posterior colaboração ou não colaboração com os requisitos para a efetividade e sucesso das medidas tomadas, os atores com poder de veto detêm recursos de poder junto ao Estado para influenciar a política externa tanto quanto a política pública.

A identificação das fontes domésticas de política externa a partir da responsabilidade pública com o ambiente doméstico dos agentes oficiais incumbidos de sua condução, elaborada por Hill (2003), aproxima, por sua vez, a análise das relações internacionais da perspectiva defendida por Helen Milner (1997) de que quanto maior a abertura econômica maior a capacidade de atuação internacional dos atores nacionais sobre a esfera internacional. Hill aprofunda a questão quando considera ainda o aumento da responsabilidade internacional da política externa dos países com a comunidade internacional, em especial a partir dos anos 1990.

Aplicados à realidade brasileira, os conceitos e as hipóteses descritas auxiliam na interpretação dos fatos recentes, tais como as políticas de erradicação da fome mundial e a promoção dos combustíveis renováveis, que passaram de políticas públicas a políticas internacionais nitidamente destinadas, a um só tempo, a incentivar e dependentes da adoção de medidas nacionais para o sucesso dos objetivos prescritos.

No caso dos biocombustíveis, percebe-se a utilização do etanol como importante instrumento de política pública nos anos 1970. Ainda que restrito ao âmbito nacional, o programa de promoção do álcool é consistente com a política externa concebida à época. O incentivo para a produção do combustível nacional se relaciona, então, com a meta de substituição de importações, no caso, da gasolina, devido o aumento do preço do petróleo e derivados. A coerência da política energética e da política externa é identificável, portanto, a partir de medidas não apenas como as previstas pelo Proálcool, mas também como aquelas destinadas ao cumprimento da meta de auto-suficiência do petróleo, a exemplo dos investimentos para prospecção em território nacional.

Por outro lado, a vulnerabilidade das economias nacionais face aos preços do petróleo é uma questão que diz respeito ao conjunto de Estados em sua totalidade, incluindo desde grandes potências até os países menos desenvolvidos. Sendo o petróleo o principal combustível da humanidade, a escassez do mesmo se torna uma questão universal. Os

biocombustíveis, neste sentido, relacionam-se também ao universalismo adotado no discurso brasileiro e à autonomia defendida pelas linhas gerais de condução da diplomacia deste país, já desde a Política Externa Independente.

A política externa brasileira do período de lançamento do Proálcool advogava a autonomia e independência como alternativas mais plausíveis para o desenvolvimento dos países do terceiro mundo. Enquanto isso, as medidas internas, ainda que utilizando recursos financeiros estrangeiros, visavam à consolidação do crescimento econômico alcançado através da priorização e reforço dos recursos nacionais. A garantia do abastecimento energético através da exploração de fontes nacionais era elemento essencial para a manutenção do Estado como condutor soberano do desenvolvimento interno. Ao mesmo tempo, essas iniciativas com objetivo de contornar o constrangimento da dependência externa para o abastecimento nacional contribuíram fundamentalmente para o desenho de uma matriz energética menos poluidora e mais sustentável que a média mundial.

A atuação dos grupos de interesse doméstico, por sua vez, representada predominantemente pela ação do setor sucroalcooleiro, refletiu-se na escolha da cana-de-açúcar como matéria-prima para a produção do combustível nacional que substituiria o combustível importado. A pressão, entretanto, era proporcional ao que a renda do setor representava para a balança comercial no período. Dentro de um contexto onde a captação de recursos externos para o financiamento do projeto nacional é tida como fundamental, a priorização de um setor de importante do comércio externo brasileiro confere racionalidade à decisão adotada. Outro aspecto a ser considerado sobre o fato é a existência prévia de instituições representativas reconhecidas pelo aparato estatal, caso do Instituto do Açúcar e do Alcool, criado em 1933, que permitira o acesso das demandas privadas ao governo.

Com as mudanças do cenário político brasileiro e internacional a partir de 1990, a influência dos grupos nacionais sobre a condução da política externa é incrementada, sempre que este grupo possua recursos necessários à efetivação ou legitimação da meta estabelecida internacionalmente. Tais transformações acarretam ainda na diluição da execução de políticas exteriores entre diferentes órgãos do poder Executivo brasileiro.

Ampliam-se, portanto, as vias de atuação dos grupos de interesse, tanto pela possibilidade de internacionalização e intercâmbio do setor através de um mercado mais liberalizado que no período anterior, quanto pelo incremento no número de órgãos

governamentais aos quais as demandas de ordem internacional podem se direcionar. No caso do setor sucroalcooleiro, a vantagem verificada deve muito ao período de incentivos durante a promoção do álcool em nível nacional. Foram estes incentivos que permitiram a evolução, por exemplo, da atividade agrícola para uma atividade agroindustrial, quando os mesmos proprietários das lavouras incorporam os meios de produção do álcool como artigo final. Da mesma forma, a existência de um período anterior de pesquisa e desenvolvimento da produção de biocombustíveis a partir da cana-de-açúcar oferece uma vantagem desse insumo frente a outros.

Reflexo disso é a distinção existente entre os modelos de tributação do biodiesel e do etanol. Embora ambos estejam ainda em fase de elaboração e ajustes, a análise do tratamento dado pelo governo aos dois setores leva a conclusão de que o biodiesel seria instrumento de política pública social mais que o etanol, o qual serviria objetivamente às metas de comércio internacional e política externa.

Tal conclusão deriva das seguintes observações. Em primeiro lugar, a produção de álcool combustível no Brasil, à diferença da produção de biodiesel, possui escala extensiva suficiente para que permita a inserção do produto na pauta de exportações. Mesmo a experiência brasileira no processo de fabricação de biocombustíveis, aclamada com um dos diferenciais brasileiros no mercado, diz respeito mais ao processamento e aproveitamento dos insumos oferecidos pela lavoura canavieira. Ademais, a tecnologia empregada na agroindústria do etanol no Brasil ainda não encontra paralelo na produção de biodiesel. Além disso, outra vantagem auferida ao biocombustível brasileiro nos discursos em fóruns internacionais, qual seja, a de não desviar a produção de alimentos para a indústria de combustíveis, frequentemente encontra justificativa tão somente em dados relativos ao potencial da cana-de-açúcar.

Note-se que, a inclusão dos biocombustíveis na matriz energética brasileira adquire justificativa ambiental prevista em lei a partir de meados da década de 1990, como parte de um plano de inserção adaptada ao sistema internacional. A partir desse período, o Brasil busca se projetar como um ator internacional capaz de não apenas participar ativamente do comércio mundial, mas também da arena política. O objetivo não mais passa por uma reformulação da divisão internacional do trabalho e da ordem política mundial, mas antes pela inserção brasileira ao sistema pré-existente, ocupando uma posição mais destacada e condizente com o potencial nacional. O grande instrumento de projeção brasileira é, portanto,

menos o etanol que a capacidade de mobilização de recursos naturais e, não menos importante, a capacidade de mobilização da opinião pública internacional.

O presente trabalho buscou esclarecer as causas pelas quais os biocombustíveis e a promoção internacional do etanol brasileiro serve às metas internacionais do país. A partir da identificação desses objetivos e das razões por trás das estratégias eleitas para o alcance dos mesmos, resta-nos a avaliação da eficiência dos métodos no cumprimento do objetivo proposto. Não nos referimos, contudo, ao exame da eficiência energética dos biocombustíveis como substitutos do petróleo ou da capacidade de redução da emissão de poluentes acarretada pela opção por fontes renováveis de energia. Tais diagnósticos fogem à área de conhecimento deste estudo, tendo cabido aqui apenas a interpretação dos dados disponíveis.

Todavia, dentro do campo das relações internacionais e face ao exposto acima, deriva-se uma questão fundamental: a eficiência dos meios escolhidos para o atendimento das metas propostas para a política externa brasileira. Como se notou, a ascensão do Brasil dentro do sistema político internacional é um objetivo de longa data. Os instrumentos utilizados para tanto são bastante diversificados, figurando entre eles desde a candidatura a uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas à promoção dos biocombustíveis. Os resultados efetivos alcançados, portanto, necessitariam ser ponderados nos termos do objetivo sugerido, ou seja, permanece a controvérsia sobre o grau de contribuição real dos instrumentos utilizados pela política externa brasileira para a ampliação dos recursos de poder do país no sistema internacional.

## REFERÊNCIAS

A EXPERIÊNCIA do Brasil com o álcool combustível. **BiodieselBR**. Disponível em <<http://www.biodieselbr.com/energia/alcool/experiencia-brasileira-com-etanol.htm>>. Acesso em: 20 de novembro de 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Conheça a ANP**. Disponível em: <[http://www.anp.gov.br/conheca/anp\\_10anos.asp](http://www.anp.gov.br/conheca/anp_10anos.asp)>. Acesso em: 20 de novembro de 2008.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Interpretações divergentes sobre a política externa da Lula. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 49, nº. 1, p. 95-116, 2006.

ALVEAL, Carmen. Estatais **Petrolíferas Latinoamericanas no Século XX**: um complexo heterogêneo de trajetórias de um capitalismo de intervenção estatal frágil. Texto para discussão, Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 1999.

AREND, Silvio Cezar. **O Instituto do Açúcar e do Alcool**: os usineiros e a busca de renda. Dissertação (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre, 2001.

BATISTA, Paulo Nogueira. A política externa da Collor: modernização ou retrocesso? In: **Política Externa**, vol. 1, nº. 4, p. 106-135, 1993.

BAUMANN, Florian. Energy security as multidimensional concept. In: **CAP Policy Analysis**, Center for Applied Policy Research, nº 1, março, 2008. Disponível em: <<http://www.cap.lmu.de/download/2008/CAP-Policy-Analysis-2008-01.pdf>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2008.

BRASIL. **Decreto-lei nº. 308, de 28 de fevereiro de 1967**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 de fevereiro de 1967.

BRASIL. **Lei nº. 8.723, de 28 de outubro de 1993**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 de outubro de 1993.

BRASIL. **Lei nº. 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 de agosto de 1997.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Balanco Nacional da Cana-de-açúcar e Agroenergia 2007**. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2007.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Balanco Energético Nacional 2007**. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2007b.

BRASIL. **Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel**. Disponível em: <<http://www.biodiesel.gov.br/>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2008.

CARRA, Marcos. **A importância da Petrobrás nas relações Bolívia-Brasil (1996-2007)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2008.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2ª ed. Brasília: Editora da UnB, 2002.

DESTINO MAIOR de cana para álcool deve elevar preço de açúcar, diz consultoria. **Folha Online**, 22 de julho de 2008. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u425140.shtml>>. Acesso em: 11 de novembro de 2008.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The State of Food and Agriculture**. Roma, 2008. Disponível em: <<http://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100e/i0100e.pdf>>. Acesso em: 20 de novembro de 2008.

GARCIA, Marco Aurélio. A opção brasileira. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 de abril de 2007. Disponível em <<http://www.pt.org.br/>>. Acesso em: 20 de novembro de 2008.

GOUREVITCH, Peter. The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. In: **International Organization**, vol. 32, nº. 4, outono, p. 881-912, 1978.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 38, nº 1, p. 5-23, 1995.

IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. In: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 28, p. 75-97, 2007.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. In: **Estudos Avançados**, nº 14 (38), p. 260-267, 2000.

\_\_\_\_\_. **Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira - 2001/2002**. Brasília: FUNAG, 2002.

LIMA, Paulo César. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. **Biocombustíveis, renda e alimentos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <[http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema16/2007\\_4348.pdf](http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema16/2007_4348.pdf)>. Acesso em: 17 de outubro de 2008.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Globalização, Instituições Democráticas e Política Exterior**. Working Paper n. 5. Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, 2000.

\_\_\_\_\_. Aspiração Internacional e Política Externa. In: **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, no. 82, ano XIX, 2005.

MELLO, F.; PAULILLO, L. F. Metamorfoses da rede de poder sucroalcooleira paulista e desafios da auto-gestão setorial. In: **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 52, nº 1, p. 41-62, 2005.

MILNER, Helen. **Interests, institutions, and information : domestic politics and international relations**. New Jersey: Princeton University, 1997.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Ministério das Relações Exteriores**. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/>>. Acesso em: 20 de novembro de 2008.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Ministério de Minas e Energia**. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/>>. Acesso em: 20 de novembro de 2008.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O estudo das relações internacionais no Brasil: o estado da arte. In: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 12, p. 83-98, 1999.

MORAVCSIK, Andrew. **Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining**, p. 3-42, 1993. In: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold e PUTNAM, Robert (eds). *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press, 1993.

NUNES, Flávia Furlan. ANFAVEA: flex representarão 85% da frota de carros em 2010. **InfoMoney**, 29 de agosto de 2006. Disponível em: <[http://web.infomoney.com.br/templates/news/view.asp?codigo=563610&path=/seunegocio/mkt\\_cliente/](http://web.infomoney.com.br/templates/news/view.asp?codigo=563610&path=/seunegocio/mkt_cliente/)>. Acesso em: 20 de novembro de 2008.

OLIVEIRA, Henrique de Altemani. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PEARCE, D.; TURNER, R. **Economics of natural resources and the environment**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990.

PETROBRÁS. **Plano estratégico 2020**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://www.petroquisa.com.br/objects/files/2007-10/774\\_apresentacao\\_2020.pdf](http://www.petroquisa.com.br/objects/files/2007-10/774_apresentacao_2020.pdf)>. Acesso em: 13 de novembro de 2008.

PETROBRÁS. **A Petrobrás**. Disponível em: <[http://www2.petrobras.com.br/Petrobras/portugues/plataforma/pla\\_aguas\\_profundas.htm](http://www2.petrobras.com.br/Petrobras/portugues/plataforma/pla_aguas_profundas.htm)>. Acesso em: 20 de novembro de 2008.

PUTNAM, Robert. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. In: **International Organization**, vol. 42, nº. 3, p. 427-460, 1988.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Avaliação político-institucional do Proálcool: grupos de interesse e conflito interburocrático. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, nº.1, p. 127-150, jun., 1989.

SCHWARTZ, Peter. What happened to the energy crisis? The dilemma of an energy decision maker in a dynamic world. In: **Annual Review Energy**, p. 397-414, 1987.

SEGABINAZZI, Alessandro. **A atuação da Petrobrás no mercado de gás natural da Argentina e da Bolívia e possíveis convergências com a política externa brasileira**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2007.



SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80**: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SILVA, Ana Lucia Rodrigues da. **Energia: estratégias e soberania**. Dissertação (Doutorado em Planejamento de Sistemas Energéticos) – Faculdade de Engenharia Mecânica, UNICAMP, Campinas, 1998.

SILVA, Salomão. O crescimento da lavoura canavieira no brasil. In: **Revista brasileira de economia**, jan/mar, pp. 39-54,1983.

SINGER, J. David. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. In: **World Politics**, vol. 14, nº. 1, p.77-92, 1961.

SOUTO, Cíntia Vieira. **A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

TASCA, Jací. **Viabilidade econômica das vendas de veículos leves movidos a álcool hidratado**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre, 2002.

TSEBELIS, George. **Veto players: how political institutions work**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002.

UNICA. **União da Indústria de Cana-de-açúcar**. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/>>. Acesso em: 13 de novembro de 2008.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: **Contexto Internacional**, vol. 29, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. In: **Revista Tempo Social**, vol. 15, p. 31-61, 2004.

WALTZ, Kenneth. **Man, the state, and war: a theoretical analysis**. New York: Columbia University Press, 1959.