

# Recursos Energéticos na Política Externa Brasileira.

Freitas Rafael.

Cita:

Freitas Rafael (2010). *Recursos Energéticos na Política Externa Brasileira*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/723>

# “Recursos energéticos e a política externa brasileira na região sul-americana”

**Autor:** Rafael Acácio de Freitas

**Área temática:** Estado, administração e políticas públicas

**Correo eletrônico:** [finha\\_08@hotmail.com](mailto:finha_08@hotmail.com)

**Institucion:** FACAMP – Faculdades de Campinas

Trabajo preparado para presentación en el IV Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de Julio de 2010.

## **Resumo**

No início de século XXI observa-se uma orientação dupla dos projetos referentes à produção energética brasileira; apoiados na produção de biocombustíveis e na expansão da exploração petrolífera. A conciliação dos interesses para mantê-las em paralelo passa necessariamente por um processo de decisões políticas, devido à predominância estatal na área de recursos energéticos brasileira. Nesse sentido, a proposta da pesquisa é buscar informações que relacionem a dualidade da política energética brasileira com a política externa brasileira na região sul-americana

## **Introdução**

Nos últimos dez anos observa-se uma orientação dupla dos projetos referentes à produção energética brasileira. A primeira parece acompanhar a onda internacional de preservação ambiental, incentivando uma busca por meios renováveis de produção energética. A segunda resulta numa expansão de sua principal produção energética concentrada nos combustíveis fósseis.

Esta orientação dupla é bastante evidente quando se observa a composição do total de energia ofertada no país. Segundo o Ministério de Minas e Energia, o total de energia ofertada internamente chegou, em 2009, a 243,7 milhões de tep (toneladas equivalentes de petróleo), montante equivalente a 2% de toda energia produzida no mundo. E a composição deste montante, a partir de suas diferentes fontes, foi a seguinte: 37,9% petróleo e derivados; 32% biomassa; 15,2% hidroeétrica; 8,8% gás natural; 4,8% carvão mineral e 1,4% nuclear.<sup>1</sup>

A partir da análise destes dados, observa-se que a produção energética brasileira está concentrada em duas fontes, o petróleo e seus derivados e a biomassa, que tem como maior representante a cana de açúcar. Diante deste quadro, parece razoável afirmar que para atingir tal composição energética houve planejamento público e privado para se aproveitar o potencial existente, construir a infra-estrutura necessária, garantir a realização dos investimentos e até para financiar a busca por novas tecnologias. Esse esforço de planejamento e busca de um consenso de interesses na área energética, envolvendo interesses públicos e também privados, é que se denominará, ao longo deste artigo, política energética.

Portanto, pretende-se, identificar quais interesses estariam envolvidos na manutenção de uma política energética dual e também como esses interesses na área energética se relacionam com a política externa brasileira na América do Sul; partindo do pressuposto que os recursos energéticos são estratégicos ao Estado, se aproximando de questões de segurança e soberania nacional, e se estendendo para o estabelecimento de relações de maior influência regional.

Desta forma, o artigo se organizará em três partes distintas; primeiro um breve histórico da política externa brasileira, para identificação do posicionamento brasileiro na região sul-americana nos últimos dez anos; segundo, será relacionado este posicionamento brasileiro regional com sua política energética; e por fim serão analisadas as implicações desta relação para o país.

---

<sup>1</sup> Ver Resenha Energética brasileira de 2009, disponível no site do Ministério de Minas e Energia – [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br)

## **1. Posicionamento brasileiro na região sul-americana**

O objetivo desta parte inicial é traçar um breve histórico da política externa brasileira na região sul-americana, partindo da década de 1990, para assim, caracterizar qual o posicionamento regional do país nos últimos dez anos. Como se trata de um objetivo parcial do artigo, muitas das dificuldades analíticas serão encaradas de forma apenas superficial; elas serão tangenciadas e não aprofundadas, uma vez que esse movimento já será suficiente para a caracterização da política externa brasileira nesses últimos dez anos.

Com a globalização produtiva, a mundialização do capital<sup>2</sup> e o fim da ameaça socialista em 1989, a organização econômica mundial se altera substancialmente; os fluxos financeiros internacionais ganham em volume e velocidade, o comércio também se intensifica, ocorre um nivelamento produtivo e visivelmente os Estados passam a dividir um padrão de comportamento similar, a partir dos pressupostos liberais.

Diante desta nova ordem global a política exterior do Brasil se adapta, mas de forma descontínua e heterogênea. Descontínua, pois o paradigma do desenvolvimento nacional, seguido há pelo menos 60 anos pela política externa brasileira, parece ser deixado de lado; o Estado desenvolvimentista parece ceder espaço para o chamado Estado normal, ou seja, que se submete às coerções do centro hegemônico; dissolve e aliena o núcleo central da economia nacional e transfere renda ao exterior.<sup>3</sup> E heterogênea, pois não se segue um único paradigma, o que se observa é uma coexistência de paradigmas, traduzidos em políticas por vezes contraditórias.

Assim o que resta para fim de análise da política externa é uma constatação feita por Cervo e Bueno.

“um desafio de medir o comprimento do caminho percorrido pelos governos desde 1990, rumo à consolidação do desenvolvimento e à inserção madura no mundo globalizado ou o regresso à infância social e à dependência estrutural”. (CERVO & BUENO, 2002, p 455).

Esse desafio está presente já na década de 1990 e se estende por toda década de 2000; e a política externa voltada para a região sul-americana traz esse desafio analítico, pois ela não é clara nem capaz de determinar um posicionamento único do Brasil na região. As relações entre o Brasil e seus vizinhos possuem caráter de descontinuidade e heterogeneidade, se aproximando, simultaneamente, do isolamento, da boa vizinhança e liderança.

De acordo com Cervo & Bueno (2002), no início da década de 1990 o Brasil traçou uma estratégia regional que permaneceria invariável: reforço do MERCOSUL com convergência política entre Brasil e Argentina e organização do espaço sul-americano com autonomia perante os EUA. E durante toda a década foram reforçados os discursos políticos que colocavam a América do Sul no centro da política externa, como uma região estratégica, ressaltando a importância de um aprofundamento da integração política entre os países da região, para que se garantisse maior segurança e

---

<sup>2</sup> Ver CHESNAIS, F. “A Mundialização do Capital”.

<sup>3</sup>Ver CERVO, Amado Luiz. “História da política exterior do Brasil”. 2002

autonomia regional. Mas na verdade ao que se assistiu foram avanços e retrocessos, e resultados pouco efetivos.

O governo de FHC, que se estendeu por grande parte da década de 1990, tratou a questão regional de forma ambígua e pouco preocupada com o aprofundamento, de fato, da integração, apesar do discurso político contrário. Suas políticas regionais pretendiam, na verdade, realizar compensações econômicas e reforçar o poder político brasileiro no contexto internacional, a partir da integração regional sob a liderança brasileira. Nesse contexto, o MERCOSUL foi encarado como uma alternativa intermediária ao avanço das economias liberais em escala mundial e a necessidade de políticas nacionalistas que protegessem alguns dos interesses nacionais frente à forte concorrência externa.

Assim apesar de avanços como aumento do fluxo comercial intrabloco, certa empatia com as inteligências argentinas e até a elevação do MERCOSUL à condição de sujeito de direito internacional, as políticas regionais acabaram ressaltando diversos impasses ao avanço da integração sul-americana; como a não convergência das políticas exteriores dos países, a recusa em sacrificar parte da soberania em prol da coordenação de planejamentos regionais, a adoção de medidas unilaterais prejudiciais aos países do bloco, a recusa de se enfrentar assimetrias estruturais e sociais e a inexistência de instituições coletivas. Vale a ressalva de que esses impasses foram responsáveis, em grande medida, pela crise no MERCOSUL.

A década seguinte, de 2000, que é o período de maior foco de todo o presente artigo, herda todos esses impasses com relação à política externa regional. A partir de 2002, com a vitória do Partido dos Trabalhadores, as expectativas em torno destas questões apontavam para a superação dos impasses citados anteriormente, retomando a importância da consolidação dos laços econômicos e políticos do Brasil com seu entorno regional, mas sem graves discontinuidades com relação à orientação histórica da política externa brasileira, ou seja, a crença de que o Brasil está destinado a um papel de relevância internacional, dada suas dimensões continentais, riquezas naturais e liderança regional, e que a política externa é um instrumento do projeto de desenvolvimento do país.

Entretanto o que realmente se observou foi, novamente, um descompasso entre as expectativas e os fatos. A evolução recente do comércio intrabloco não parece responder aos interesses dos países, que serviria de fundamento ao projeto de integração regional; o Brasil não tem cumprido o papel de motor das vendas externas de Argentina, Uruguai e Paraguai, e o acesso ao mercado brasileiro pouco tem contribuído para a diversificação de suas exportações.<sup>4</sup> Na agenda do MERCOSUL os avanços em temas internos e externos não surtem resultados verdadeiramente substantivos, vide a questão do “visto MERCOSUL” ou então o contencioso comercial com a Argentina.<sup>5</sup>

Assim, durante esses últimos dez anos, independente dos diferentes governos, a política externa regional se mostra ambígua, apesar do discurso comum pró-integração, através do MERCOSUL, ao que se assiste é uma falta de consenso sobre a essência da integração, dividida entre uma percepção que enxerga ganhos regionais em termos econômicos e sociais a custos do fortalecimento institucional e também do tratamento

---

<sup>4</sup>Ver MARKWALD, Ricardo Andrés. Política comercial do governo Lula: o caso do MERCOSUL. 2005.

<sup>5</sup> Ver também MARKWALD, 2005.

das assimetrias, e outra que enxerga na integração uma etapa intermediária para a afirmação internacional do país.

Portanto, em meio à dificuldade de se definir qual o posicionamento brasileiro na região sul-americana, nestes últimos dez anos, serão assumidas, neste artigo, as contradições intrínsecas a ele, como sua característica principal – o Brasil não possui um posicionamento consolidado na América do Sul, reconhece na região uma importância estratégica, mas alterna posições em prol de maior integração e cooperação, com a de afastamento para garantir sua autonomia política e de iniciativas que garantam uma posição privilegiada na região.

## **2. Relação entre a política externa brasileira na região sul-americana e sua política energética**

Definido qual o posicionamento brasileiro na região sul-americana, esta segunda parte tem como objetivo, relacionar a política externa regional com os projetos e planejamentos energéticos brasileiro, mais especificamente os interesses públicos e privados que mantêm uma política energética dual e o posicionamento regional ambíguo que transita sobre um limite tênue entre o aprofundamento da integração e a manutenção de autonomia e liderança política na região.

### **2.1. Abordagem dos níveis de análise de política externa**

Para realizar este movimento parte-se de uma abordagem das relações internacionais, chamada “jogos de dois níveis”, em que é aceita a mútua influência entre a política exterior e o contexto doméstico e ainda é extrapolada a idéia de análise dos mecanismos políticos domésticos para se ter uma visão mais detalhada do processo de barganha e interferência entre nacional e internacional.

Robert Putman, cientista político e analista das relações internacionais, defende a idéia de que a interação entre os grupos de interesses 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” explica tal dinâmica.

“No nível nacional, grupos domésticos defendem seus interesses pressionando o governo a adotarem 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 conseqüências adversas dos acontecimentos internacionais. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisões centrais, uma vez que seus países se mantêm interdependentes, embora soberanos”. (PUTMAN, 1988, p 434)

Portanto, partiremos do pressuposto de que apesar da política externa ser colocada em prática no ambiente exterior à nação, sua formulação e adoção parte do ambiente doméstico, baseada nos interesses nacionais; dando-nos dois níveis de análise, um nacional e outro internacional.

Assim a política externa, muito embora sirva de instrumento para o Estado no tratamento de temas de interesse global, é conduzida de forma a atender determinadas expectativas domésticas. É a partir desta abordagem que se pretende buscar a coerência entre a política energética e a política externa brasileira na região sul-americana, nos últimos dez anos.

### **2.2. Nível internacional**

Neste primeiro nível de análise serão observados os condicionantes externos gerais, compartilhados por toda sociedade internacional, que envolvem os interesses em questões energética e política externa. E ainda neste nível, serão considerados os condicionantes específicos à região sul-americana.

Trabajo preparado para presentación en el IV Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de Julio de 2010.



### **2.2.1. Interesses envolvidos na questão energética**

Ao se observar a questão energética em âmbito global, se percebe uma clara dependência do padrão de desenvolvimento das diversas economias e sociedades em relação aos recursos energéticos, principalmente o petróleo e seus derivados. O petróleo pode ser considerado a matriz energética da sociedade industrial e por isso aparece como o símbolo de poder e riqueza. Além disso, essa fonte de energia aparece como recurso estratégico aos Estados, sendo vista como uma preocupação de segurança nacional. Assim, são lógicos pensamentos que encaram a produção de petróleo como fonte de autonomia econômica para o desenvolvimento nacional e também política, devido ao relativo ganho de poder de barganha em negociações internacionais.

Entretanto, tais considerações precisam ser repensadas de forma menos ingênua. É indiscutível que o petróleo é um recurso estratégico a qualquer estado, mas assumir que ele garante autonomia econômica ou política na complexidade das relações internacionais parece exagero. Num mundo globalizado e interdependente, a auto-suficiência energética como garantia de soberania estatal ou como fonte de autonomia nas relações interestatais parece ser por demais frágil dado o nível das relações comerciais, de produção, políticas e principalmente financeiras.

Além disso, o futuro do petróleo é bastante incerto para se afirmar tantas vantagens a seu respeito; todos sabem que são recursos limitados, não-renováveis e que agredem bastante o meio ambiente, mesmo assim são utilizados e comercializados de forma intensa. A questão que se coloca é que mesmo garantindo certo poder relativo aos países produtores e exportadores, o futuro é completamente incerto; seja quanto a seu custo, seja quanto a sua utilização como principal matriz energética, uma vez que se observam esforços na busca por outras fontes de energia.

Essa busca por fontes alternativa de produção energética também merece considerações menos ingênuas, que superem a ideologia verde de preservação ambiental. As pesquisas por fontes renováveis de energia surgem com a onda internacional de preservação ambiental, mas na verdade a grande preocupação é a manutenção dos padrões de desenvolvimento nacionais e dos ganhos com o mercado energético, dado o futuro incerto do petróleo, que configura um ambiente de insegurança energética. Como os custos para alteração da matriz energética é extremamente elevado, dada a necessidade de reformulação de todo um sistema produtivo mundial, ainda totalmente apoiado nos combustíveis fósseis, sua implementação se mostra distante; e ao que se assiste são iniciativas que aproveitam a aceitação social de preservação ambiental e preocupação climática para garantir um “bom negócio”.

### **2.2.2. Interesses brasileiros no âmbito internacional**

Colocadas estas breves considerações a respeito da produção energética mundial e de suas implicações, passemos para uma análise da composição da produção energética brasileira e dos diversos interesses envolvidos. Como colocado na introdução deste artigo, o Brasil compartilha da dependência mundial pelos combustíveis fósseis, uma vez que sua principal matriz energética é o petróleo e seus derivados, tanto do ponto de vista da produção quanto do consumo. Entretanto, a sua peculiaridade, em termos energéticos, é que possui uma produção e oferta interna de energia a partir de

fontes renováveis bastante significativas; caracterizando uma política energética dual, em torno de duas fontes principais, o petróleo e a biomassa (biocombustíveis/etanol).

Do ponto de vista das tensões mundiais em torno das questões energéticas, pode-se deduzir que a dualidade observada na política energética brasileira é seu resultado. Em um contexto de incertezas, caracterizado pela possibilidade de falta de provisão de petróleo, os Estados intensificam seus esforços pela busca, acesso e controle das reservas petrolíferas; e também procuram por alternativas que reduzam a dependência de sua matriz energética em torno de uma só fonte, pois o crescimento da demanda e a incapacidade de aumento da oferta se mostra uma vulnerabilidade e um risco que caracterizam um cenário de insegurança energética, evitado por qualquer Estado.

Assim tanto o atual esforço brasileiro em torno das reservas petrolíferas do pré-sal, traduzidos em muito trabalho, planejamento e investimento, como a diversificação da matriz energética a partir de energia renovável, principalmente biocombustíveis como o etanol, parecem ser soluções convenientes para diminuir a problemática da vulnerabilidade energética.

No que diz respeito, especificamente, às descobertas brasileiras do petróleo do pré-sal, além de aumentar a segurança nacional e garantir um fôlego ao padrão de consumo interno, existe a possibilidade de tornar o país em um grande exportador do produto. Salve todas as incertezas ainda existentes em torno da eficiência desta exploração que envolve tecnologia ainda em desenvolvimento, além do futuro incerto do preço da commodity, que pode inviabilizar as expectativas quanto à conquista de mercado externo; a possibilidade já incita um enorme conflito de interesses que deve ser considerado, mesmo de forma panorâmica, quando se pensa a política energética nacional.

O ministério de relações exteriores brasileiro, vislumbrando a possibilidade de exportar o petróleo do pré-sal, coloca que esta pode ser a solução para dois problemas históricos do país: a restrição na disponibilidade de energia e as restrições do balanço de pagamentos. Só esta consideração do governo já gera vários questionamentos, como por exemplo: dada a insegurança energética e ao mesmo tempo essa possibilidade de ganhos com exportação, o excedente petrolífero será reservado para diminuir a insegurança, garantindo fornecimento interno para o futuro, ou serão explorados os ganhos com o mercado externo? Se o excedente for exportado, os ganhos serão revertidos em benefício da sociedade, ou ficará preso na arriscada cadeia de investimentos petrolíferos que contam com investidores estrangeiros?

As respostas a estas questões ainda não são claras, ficam no terreno das especulações, mas só a sua existência já indica a complexidade do tema energético e o enorme conflito de interesse que o envolve; desde interesses centrados no Estado, que vislumbram uma maior inserção internacional, além da possibilidade de equilibrar suas contas externas, aos interesses de investidores externos, que são necessários para completar os investimentos à produção petrolífera.

No que diz respeito aos esforços em se conseguir energia a partir de fontes renováveis como os biocombustíveis, concentrando as considerações sobre o etanol, o esforço brasileiro também está diretamente ligado às questões de segurança energética, uma vez que acaba se tornando uma alternativa, caso o quadro internacional caminhe para pior, com a diminuição da oferta de petróleo ou aumento dos preços.

No entanto, esse esforço contempla outros interesses mais ambiciosos. Nesta onda mundial de preservação ambiental sempre surgem propostas ligadas a busca por fontes alternativas a matriz energética mundial, uma matriz mais limpa e renovável;

Trabajo preparado para presentación en el IV Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de Julio de 2010.

propostas que esbarram na imensa dificuldade que é se trocar a matriz energética devido aos altos custos de ajustes, principalmente industriais, que poucos estão dispostos a encarar, mas que oferecem ao Brasil uma oportunidade de se inserir internacionalmente como poderoso ofertante desta matriz, dado sua produção já existente e potencial para ampliação.

Neste sentido, existe o interesse brasileiro de tornar o etanol, biocombustível de maior expressão na produção e no consumo interno, em uma commodity e colocá-lo no mercado internacional de maneira mais intensa. Mas como os interesses internacionais de cada região são bastante distintos, sua estratégia nacional não deve ser única, colocando em contato diversos interesses. Por exemplo, aos EUA interessariam produzir ou comprar etanol para diminuir sua dependência em relação ao petróleo; já a Europa se preocupa bastante com a diminuição da emissão dos gases prejudiciais ao meio ambiente; nos projetos brasileiros sobre a América Central e África aparece a intenção de transformar alguns países em plataformas produtoras sob tutela brasileira e na América do Sul o incentivo à integração energética e a produção do etanol, parece estar vinculada a idéia de ocupar uma posição vantajosa e de maior influência na região.

Entretanto, mesmo em meios a essas diversas estratégias, os interesses brasileiros devem ser considerados sob algumas ressalvas. Primeiro deve ficar claro que o apelo ambiental em torno do etanol é apenas discurso, uma vez que a grande preocupação é a manutenção do desenvolvimento industrial sob outra fonte energética, assim como os ganhos com a exportação do produto. Segundo porque, colocar o etanol como alternativa diversificadora da matriz energética, contrasta diretamente com os investimentos e expectativas em torno do pré-sal, uma vez que necessariamente deveria diminuir a utilização do petróleo. E terceiro por que a ampliação da produção de etanol depende da expansão da produção de cana de açúcar, um produto agrícola que demandaria extensas faixas de terras, levantando questionamentos sobre possíveis crises alimentares, ou a “doença holandesa”.<sup>6</sup>

Portanto ainda se mostra um desafio tanto para política externa brasileira que para sua política energética a manutenção dos projetos em torno do petróleo paralelo aos projetos ligados aos biocombustíveis.

### **2.2.3 Interesse brasileiro no âmbito internacional regional**

Pensando no objetivo do artigo, que é buscar a relação entre a política externa brasileira na região sul-americana e sua política energética, antes de abordar o nível nacional de conflito de interesses, vale tecer considerações de como os interesses brasileiros ligados a questão energética, em âmbito internacional, elencados no item anterior, se encaixam na especificidade da região sul-americana.

Os interesses ligados as questões energéticas se mantêm quando pensados sob o limite externo regional, ou seja, mesmo pensando somente na região sul-americana, a insegurança energética ainda é uma ameaça, somente a Venezuela possui abundantes reservas de petróleo apesar de todos os países serem dependentes deste recurso e de seus derivados, justificando a preocupação brasileira quanto a busca pelo petróleo e por fontes alternativas de energia.

---

<sup>6</sup> Doença holandesa é um conceito que remete a idéia de desindustrialização a partir da intensificação da exploração de recursos naturais, ou produtos agrícolas.

Entretanto, mesmo com as nuances analíticas expostas sobre o posicionamento brasileiro na região, a América do Sul se encontra no centro da política externa brasileira, o que leva a incorporação de outros interesses brasileiros além da superação das vulnerabilidades energéticas.

O Brasil sempre buscou fortalecer suas relações entre os países da região, mas as intenções são sempre ambíguas devido ao posicionamento confuso que mistura cooperação com pretensões de liderança. E a partir dos retrocessos do MERCOSUL e da constatação de não haver a menor possibilidade de construção de um espaço econômico e político sul-americano sem um amplo programa de construção e de integração da infra-estrutura de transportes, de energia e de comunicações dos países da América do Sul; os esforços energéticos brasileiros parecem servir como um instrumental para reafirmar a política externa regional; agregando tais interesses àqueles de maior segurança energética.

Nos últimos dez anos duas iniciativas regionais, acabam estabelecendo uma coerência entre a política externa regional e a política energética brasileira.

Pensando sempre numa maior integração regional em que o país ocupasse uma posição privilegiada de maior influência nos demais países e tendo sua autonomia política garantida, o Brasil incentivou a inserção dos biocombustíveis na matriz energética dos países participantes do MERCOSUL, através da assinatura de Memorandos de Entendimento entre eles. Um documento assinado no ano de 2006 previa a expansão da produção e do consumo de biocombustíveis como o etanol e biodiesel na região; apoiado, formalmente, na existência de interesses comuns em relação ao desenvolvimento de fontes energéticas seguras, renováveis e ambientalmente sustentáveis.

Entretanto, quando se observa a presente composição das matrizes energéticas dos diferentes países, percebe-se que somente o Brasil já possui uma produção suficientemente desenvolvida para possibilitar fornecimento e comércio. A matriz energética da Argentina em 2007 apresenta uma composição bastante concentrada nos combustíveis fósseis, com 50% de toda oferta de energia a partir do gás, 38% a partir do petróleo, 4% de energia nuclear e 8% de fontes renováveis. Já a matriz energética do Paraguai, em 2006, se mostra menos dependente dos combustíveis fósseis, que ocupam 12,6% de sua matriz, o resto se divide em 60% a partir da hidroenergia e 26,4% da biomassa, em que apenas 0,4% são biocombustíveis. E o Uruguai, entre os anos de 2001 e 2007, contava com uma oferta energética composta por 55% de petróleo, 2% de gás, 28% de hidroenergia, 12 de carvão e apenas 2% de biomassa.<sup>7</sup>

A América do sul se mostra como um grande mercado em potencial para o etanol brasileiro, além disso, podem ser aproveitados os possíveis acordos de transferência de tecnologia e de experiência em torno dos biocombustíveis para o aprofundamento da integração e cooperação regional. Estas potencialidades devem ser enxergadas como as verdadeiras motivações para iniciativas como os Memorandos de Entendimento e também como um instrumento de política externa para a região.

Outra iniciativa, que segue paralela aos esforços dentro do MERCOSUL, que estabelece uma relação direta entre a política externa regional e a política energética brasileira é a IIRSA.

---

<sup>7</sup> Dados retirados do livro “La industria de biocombustibles en el mercosur”, mais especificamente do artigo “El panorama regional” de Andrés Lopez e Gabriela Starobinsky de 2008.

No ano 2000, foi pactuada entre os líderes dos países sul-americanos uma iniciativa para a integração da infra-estrutura regional sul-americana, denominada IIRSA; com o objetivo de preencher as lacunas estruturais nas áreas de transporte, energia e comunicação entre os países da região. Seu plano de ação tinha três linhas gerais norteadoras: coordenação de planos e investimentos, compatibilização e harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais e, por fim, a busca por novos mecanismos de financiamento público e privado.

A iniciativa foi planejada para ter suas orientações emanadas de um conselho de ministros de infra-estrutura e de planejamentos dos países participantes, denominado Comitê de Direção Executiva – CDE; caberia a este órgão guiar os projetos de acordo com as prioridades estabelecidas pelos países. A este órgão estariam ligadas algumas instituições multilaterais de fomento como o Banco Interamericano de fomento – BID; a Corporação Andina de Fomento – CAF, braço financeiro da comunidade andina das nações e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Bacia da Prata – FONPLATA.

Num primeiro momento, uma série de projetos de infra-estrutura de integração foi considerada no âmbito do IIRSA; eram 335 projetos num total de US\$ 37 bilhões, com pelo menos um projeto em cada país. Assim o fato destas instituições estarem dispostas a participarem da IIRSA, gerou expectativas positivas quanto à execução dos projetos de infra-estrutura para a América do Sul. Entretanto, logo ficaram evidentes as fragilidades desta iniciativa.<sup>8</sup>

Mesmo com uma série de órgãos como o CDE para orientar e organizar os diversos projetos propostos pelos países foi aplicada uma metodologia multicriterial para a análise dos projetos – antes da aprovação e implementação seriam analisados os impactos na esfera econômica, quanto ao aumento do fluxo de comércio, atratividade de investimentos privados, contribuição para o aumento da competitividade da produção regional; na esfera social quanto ao impacto na geração de emprego e renda e na melhoria da qualidade de vida da população; e na esfera ambiental quanto à conservação dos recursos naturais e a mínima e controlada agressão ao ecossistema regional.

A questão é que apesar de digna todas essas considerações, pela diversidade dos projetos e pela magnitude de alguns, envolvendo diversos territórios nacionais numa só obra, este padrão de análise dos projetos acaram travando o progresso dos projetos. Principalmente porque do ponto de vista político-institucional, pressupunha-se uma harmonização e aproximação dos marcos reguladores nos diferentes países envolvidos; o que de fato nunca aconteceu.

Além disso, a participação de instituições como o BID levam a uma extrema desconfiança quanto ao grau de controle na orientação dos projetos, uma vez que estas instituições possuem interesses próprios na região, influenciados pela presença norte-americana.

Outra fragilidade quanto ao processo de priorização dos projetos a serem executados, foi a falta de uma visão estratégica de longo prazo que se pensasse o desenvolvimento regional em um determinado horizonte temporal. Portanto, mesmo que os países integrassem sua infra-estrutura, não estaria claro qual modelo de desenvolvimento estariam seguindo, se em torno da ampliação das bases industriais ou então do clássico modelo agro-industrial presente na maioria dos países da região.

---

<sup>8</sup> Dados retirados do site oficial da IIRSA – [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

Quanto à participação fundamental do Brasil na iniciativa, mais algumas fragilidades são evidenciadas. O BNDES, o segundo maior banco de investimento do mundo não está relacionado no apoio financeiro às execuções do IIRSA, apesar de atuar com diversos empreendimentos, da mesma natureza, na região. Portanto não é clara a posição do governo brasileiro em relação à IIRSA; parece concordar com a importância da iniciativa, mas não se esforça para harmonizar as normas e marcos institucionais junto aos países da região para acelerar a execução dos projetos e acaba contornando esses impasses com ações bilaterais de seu poderoso banco de desenvolvimento.

Assim ao que se assiste é um posicionamento ambíguo do Brasil quanto à evolução da IIRSA, reconhecendo a importância da integração física entre os países, aceitando e aprovando parte dos projetos, mas substituindo aqueles que estão presos em impasses normativos institucionais ou mesmo aqueles com orientação não confiável por negociações bilaterais com os países a partir do financiamento do BNDES. Mais um retrato claro daquele posicionamento brasileiro, na região sul-americana, exposto anteriormente; em que sua política externa é bastante confusa, pois alterna posicionamentos ora em prol da integração e cooperação como forma de fortalecer a região frente aos desafios globais, ora se distancia dos países para garantir sua autonomia política e assume projetos em que possuem vantagens explícitas em relação aos outros países.

Portanto, mesmo com a fragilidade das iniciativas expostas acima, observa-se principalmente no que diz respeito à promoção dos biocombustíveis, não apenas a atenção as necessidades contemporâneas de se encontrar uma fonte renovável, alternativa ao petróleo, mas também uma relação intrínseca a estratégia de aproximação diferenciada com os países de exportação agrícola, através de troca de experiências, tecnologia etc.; ampliando a possibilidade de integração com os países da região sul-americana.

### **2.3. Nível nacional**

Nem mesmo com a constatação de que num mundo de países interdependentes, em que o argumento da auto-suficiência energética como garantia de autonomia econômica e política soa ultrapassado, pode-se negar que a capacidade de suprimento energético através de recurso sob domínio nacional garante ao Estado autonomia no estabelecimento de metas de desenvolvimento doméstico. E por isso, uma análise dos interesses brasileiros em torno das questões energéticas só é completa quando aos interesses no âmbito internacional, são somados os interesses da esfera doméstica.

#### **2.3.1. Interesses envolvidos no petróleo**

No que diz respeito aos esforços petrolíferos, garantir uma produção que sustente o consumo interno sem necessidade de importação é fundamental à manutenção das metas de crescimento e desenvolvimento nacional. E como o petróleo é monopólio do Estado, em que os esforços estão concentrados nas mãos de uma única empresa pública que é a Petrobrás, os interesses domésticos em torno deste recurso estratégico giram principalmente em torno da garantia dos ganhos e margem de manobra ao Estado para que dê continuidade aos seus projetos de desenvolvimento nacional.

Trabajo preparado para presentación en el IV Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de Julio de 2010.

Estes interesses ficam evidentes, no esforço de redistribuição da futura renda gerada pelas reservas do pré-sal; o Congresso aprovou em março de 2010 a lei que obriga a distribuição destes ganhos e de toda renda vinculada ao petróleo, que antes eram concentradas nos estados produtores, aos diversos municípios e estados brasileiros, servindo como atenuante das grandes disparidades sociais existentes entre as regiões brasileiras.

### **2.3.2. Interesses envolvidos na produção de biocombustíveis**

A primeira iniciativa nacional em prol dos biocombustíveis foi o Programa Nacional do Álcool, realizado durante a década de 1970. O Proálcool, como ficou conhecido, foi uma estratégia governamental de condução e ajuste da produção energética nacional para superação das vulnerabilidades colocadas pelo ambiente externo de insegurança em torno das questões petrolíferas, bastante intensificadas durante a década de 1970 com os choques dos preços do petróleo; mas que não teria a mesma eficácia se não fosse pelo apoio dos grupos domésticos que se beneficiaram diretamente com as medidas empregadas.

Portanto, o Proálcool foi um projeto resultante simultaneamente da realidade imposta pela conjuntura internacional pós choque do petróleo e da necessidade da manutenção da renda de um setor nacional específico, o setor sucroalcooleiro. Com os subsídios governamentais à produção do álcool, o consumidor final tinha uma alternativa bastante barata à gasolina antes importada; a balança comercial do país respirava e os produtores de cana de açúcar se beneficiavam em muito, uma vez que assistia a queda do preço de suas exportações de açúcar, encontrando na produção do álcool a manutenção de seus rendimentos.

Essa vantagem concedida ao setor sucroalcooleiro, pelas políticas nacionais, era mantida, pois acabava gerando um benefício generalizado para sociedade e para as contas nacionais; o mercado doméstico tinha um novo e barato combustível capaz de substituir, em grande medida, os derivados de petróleo e as finanças do país ficavam equilibradas devido à diminuição das importações nesse setor – fator importantíssimo dado o quadro restritivo de crédito externo e choques nos preços do petróleo.

Esta constatação que envolve dois níveis de análise deve ser trazida para se analisar os interesses envolvidos na produção dos biocombustíveis nos dias de hoje, pois além de criar uma alternativa ao ambiente de insegurança energética e ser um instrumento para o posicionamento brasileiro na região, como apresentado nos itens anteriores, a expansão de sua produção favorece determinados grupos sociais, principalmente os grandes produtores de cana de açúcar, mas também os setores envolvidos com a produção e comercialização dos carros movidos a etanol.

E no que diz respeito especificamente aos grandes produtores de cana de açúcar, deve-se levar em conta a possibilidade existente de opção do produto final mesmo no meio do cultivo da matéria prima. Buscando sempre maiores lucros, os grandes produtores, podem escolher entre a produção de etanol ou a produção de açúcar, como bem observou Maria Helena Santos:

“preços altos do açúcar implicam resistência no desvio da matéria prima para a fabricação do álcool, enquanto preços baixos do produto, ao contrário, incentivam os produtores à produção de álcool.” (SANTOS, 1989, p132).

Assim, um programa nacional ou uma política dentro do campo energético, tem que levar em consideração esses interesses que envolvem o setor produtor de cana de açúcar. Necessariamente, colocar o etanol como um recurso energético alternativo aos derivados do petróleo e até usá-lo como instrumento de política externa, seja para repensar a inserção brasileira na sociedade internacional ou mesmo para adquirir uma posição de maior influência regional, é atender as expectativas deste setor. E sob a perspectiva de Putmann, dos jogos de dois níveis, esta análise de interesses pode e deve ser estendida.

Dada a estrutura produtiva nacional, dependente em parte das exportações dos setores agrícolas e em parte do setor industrial que garante empregos, renda e oferta de produtos para o mercado interno, além de também aliviar a balança comercial através das exportações, caracteriza-se um grupo de interesses privados bastante forte, capaz de pressionar o governo por política que os beneficiem; e muitos desses grupos se relacionam diretamente com a produção do etanol, o que pode gerar pressões internas aos responsáveis pelas decisões políticas em âmbito nacional e até em âmbito internacional. Além disso, dada a forte presença da grande estatal Petrobrás, na área energética, surgem interesses para participação pública no processo de distribuição do etanol; e mais uma vez entram em contato os interesses públicos e privados para temas de grande importância estratégica interna e externa.



### **3. Considerações finais**

A política energética brasileira, composta por planejamentos e projetos que priorizam duas fontes de energia distintas, o petróleo e os biocombustíveis (principalmente o etanol), se relaciona com a política externa regional brasileira, garantindo certa coerência entre as políticas. E não poderia ser diferente, uma vez que os países são cada vez mais interdependentes em termos produtivos e também financeiros, além da completa interferência entre os processos de decisões para ações domésticas e internacionais.

Entretanto esta relação é bastante complexa, pois é definida a partir da tensão existente entre os diferentes grupos de interesses envolvidos na questão energética, que por ser um tema estratégico ligado à segurança e ao padrão de desenvolvimento nacional, envolve além dos interesses privados, interesses públicos. Assim, é muito difícil afirmar categoricamente qual política é determinante, ou em que grau uma política influencia a outra; restando-nos para fins analíticos somente as considerações, já realizadas, sobre quais as vantagens de se assumir um posicionamento em detrimento a outro e a quem interessa as possíveis ações.

Dentro da política energética brasileira, sobre o esforço em torno dos biocombustíveis é possível tecer considerações mais palpáveis para relacioná-lo com a política externa brasileira regional. Com a ascensão da temática ambiental associada a insegurança energética em torno dos recursos não renováveis, a produção de combustíveis renováveis se torna um objetivo comum às nações; e os biocombustíveis passam a ser considerados pelo Brasil um instrumento de política externa, principalmente quando se analisa a região sul-americana; uma região sempre considerada como prioridade na história da política externa regional brasileira e que oferece um potencial mercado para fontes renováveis de energia como os biocombustíveis.

Diante de tal constatação ainda questiona-se como se dará a relação dos interesses domésticos, públicos e privados, em torno da produção dos biocombustíveis com as medidas tomadas pelo governo brasileiro no âmbito internacional regional; uma vez que muitos dos interessados no âmbito doméstico possuem recursos de poder para vetar propostas do governo ou mesmo para legitimá-las. E a este questionamento soma-se o desafio de conciliar políticas que visam, simultaneamente, ampliar a produção e consumo do biocombustível com outras que investem na exploração petrolífera.

O que se pode afirmar, sobre tais desafios é que dificilmente os esforços em torno das fontes renováveis de produção significam uma alteração drástica do posicionamento brasileiro em âmbito mundial, pois mesmo que signifique uma alteração na matriz energética nacional ou regional frente aos desafios internacionais, não se questiona a divisão internacional do trabalho, assim o Brasil continuaria inserido numa lógica sistêmica como produtor e exportador de mais um produto agrícola de baixo valor agregado. Entretanto no âmbito internacional regional, como a maioria dos países compartilha desta fragilidade, que é a inserção internacional a partir de produtos agrícolas, o Brasil pode conseguir um melhor posicionamento, seja mais influente ou de liderança; totalmente coerente com as pretensões históricas de sua política externa regional.

## **Referências Bibliográficas**

CHESNAIS, A Mundialização do Capital.- Ed- Xamã São Paulo, 1996.

CERVO, Amado Luiz. História da política exterior do Brasil / Amado Luiz Cervo, Clodoaldo Bueno. – ed.- Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. Key World Energy Statistics. Paris, 2008. Disponível em - [www.iea.org](http://www.iea.org) – acessado em abril de 2010.

LOPEZ, Andrés. La Industria de biocombustibles em MERCOSUR./ Andres Lopez, Gabriela Starobinsky. Red Mercosur de investigaciones económicas nº15, 2008.

MARKWALD, Ricardo Andrés. Política comercial do governo Lula: o caso do MERCOSUL. Revista Brasileira de Comércio Exterior. N 83, Abril – Junho 2005.

MEDEIROS, Daniela Marques. Etanol e petróleo no processo de inserção internacional do Brasil no governo Lula. São - Paulo 2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em – [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) – acessado em março de 2010.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Ministério de Minas e Energia. Disponível em – [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br) – acessado em abril de 2010.

PUTMAN, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games. In: International Organization, vol. 42 nº3 1988.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Avaliação político institucional do Proálcool: grupos de interesse e conflito interburocrático. In Planejamento e Políticas públicas nº1 jun., 1989.

SCHEIBE, Eduarda Figueiredo. Biocombustíveis e a política externa brasileira. Porto Alegre 2008.

Trabajo preparado para presentación en el IV Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de Julio de 2010.