

**Multilateralismo, plurilateralismo e
a construção de uma ordem mundial**



4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais

De 22 a 26 de julho de 2013.

**ATORES DOMÉSTICOS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA
BIOCOMBUSTÍVEIS NOS ANOS 2000**

PE-P48: Segurança Energética e Política Externa

Renata Albuquerque Ribeiro
IESP-UERJ

Belo Horizonte
2013



Renata Albuquerque Ribeiro

Atores Domésticos e Política Externa Brasileira para Biocombustíveis
nos anos 2000

Trabalho submetido e apresentado
no 4º Encontro Nacional da
Associação Brasileira de Relações
Internacionais – ABRI.

Belo Horizonte
2013



RESUMO

A mudança no cenário energético mundial nos últimos anos trouxe, para a pauta da política internacional, a necessidade de buscar novas formas de energia que diminuíssem a dependência da queima de combustíveis fósseis e representassem uma alternativa a seu uso. Nesse contexto, o Brasil apresenta as condições fundamentais para liderar o debate sobre energias renováveis, principalmente no que diz respeito aos biocombustíveis no mundo, pois possui larga experiência na produção e utilização dessa fonte de energia. Dessa maneira, a partir de 2003, o Brasil passou a realizar uma série de projetos de Cooperação Internacional na área de biocombustíveis, visando expandir a quantidade de países produtores desse tipo de energia, com destaque para o continente africano e o chamado "Cinturão Tropical". Porém, seguindo o aumento da complexidade da política externa que vimos nos últimos anos, esses processos não aconteceram da mesma maneira pois diversos atores domésticos e determinantes sistêmicos influenciaram as medidas adotadas pelo governo na hora de cooperar com outros países. Utilizando a revisão bibliográfica como método, o trabalho tenta observar quais as bases desses projetos.

Palavras – Chave

Política Externa Brasileira- Biocombustíveis- Cooperação- Atores Domésticos



INTRODUÇÃO

A Política Externa dos Estados, suas bases, características e consequências, são temas de crescente interesse no debate acadêmico e outras esferas da sociedade civil. O comportamento de um Estado no cenário internacional busca, na maioria dos casos, maximizar seus benefícios e minimizar prejuízos. Porém, não se pode mais considerar o Estado como ator unitário com preferência única definida anteriormente, uma vez que os acontecimentos dos últimos séculos tornaram mais complexo esse “cálculo” de custo-benefício, pois acabaram por inserir outros atores importantes que podem influenciar o processo de tomada de decisão de política externa.

Na definição de Hill em *The Changing Politics of Foreign Policy*, política externa seria “o conjunto das relações oficiais externas conduzidas por um ator independente (usualmente um Estado) nas relações internacionais” (HILL, 2003, pg.3). Ainda segundo o autor é possível destacar alguns fatores que tornaram mais complexo o entendimento da política externa realizada pelos Estados, dentre eles, podemos citar: o fim da guerra fria, a intensificação da globalização e conseqüente redução das barreiras que definiam externo e interno, o aumento da interdependência econômica e, finalmente, o aparecimento de novos atores transnacionais não estatais no sistema internacional. Por isso, seria necessária uma nova perspectiva que buscasse considerar a influencia desses novos fenômenos globais nas políticas externas dos estados.

Historicamente, a Política Externa Brasileira (PEB) se caracteriza pela busca pelo desenvolvimento e por maior autonomia no cenário internacional a partir da articulação de diferentes atores/agentes como o chefe do Executivo (com destaque para a Diplomacia Presidencial em alguns momentos), o Ministério das Relações Exteriores (ambos com papel central), outros Ministérios (Fazenda e Militares), Poder Legislativo, Grupos de Interesse (como o empresariado, por exemplo) e a Opinião Pública. Porém, nos últimos anos foi possível observar o aumento no número de agentes que compõem a arena de decisão em política externa. Por isso, a definição de PINHEIRO (2010, pg. 7) buscou incorporar a presença desses novos atores, assim:

“A política externa pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos - tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional, Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e idéias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder”.



Há inúmeros esforços na tentativa de explicar o aparecimento desses novos atores no caso brasileiro. Dentre os fatores sistêmicos podemos destacar o fim do mundo bipolar e a globalização. Já na dimensão doméstica, houve a liberalização econômica e a redemocratização ocorrida no final dos anos 80, que aumentou o poder de influência do Poder Legislativo com a Constituição de 1988. Essas variáveis tornaram o processo de tomada de decisão em política externa mais democrático, pois possibilitou que outras demandas fossem ouvidas, dando voz aos chamados atores sociais, como ONGS, sindicatos, outras agências estatais e Ministérios, movimentos sociais e entidades subnacionais (Estados e Municípios). Segundo MILANI (2012, pg. 41)

“outros fatores contribuíram para a politização do campo da política externa brasileira, notadamente nos últimos 20 anos, como: a) a própria abertura proporcionada pelo Itamaraty por meio de foros consultivos e da formação de delegações mistas (...); b) a midiática da política externa (...); c) o relativo aumento de visibilidade das agendas de política externa durante as disputas eleitorais presidenciais das décadas de 1990 e 2000; d) o aumento do interesse dos acadêmicos e especialistas pelo acompanhamento da política externa e pela ampliação dos cursos de graduação de Relações Internacionais”.

A consequência da conjunção de todos esses fatores foi, inicialmente, a perda de exclusividade e uma necessidade de adaptação do MRE, antes centralizador das decisões juntamente com o chefe do Executivo. A partir disso, foi possível perceber o surgimento de departamentos e setores dentro do próprio Itamaraty na tentativa de organizar e verticalizar a participação desses novos atores. Outra consequência seria a intensificação dos projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento devido à chamada “internacionalização de segmentos da estrutura estatal brasileira” (MILANI E PINHEIRO, 2012, p 10). Assim, a política externa passou a representar mais fielmente ou de maneira mais democrática os interesses articulados por essa variedade de novos atores no interior do Estado.

Nesse sentido, a Política Externa realizada nos dois mandatos do governo Lula da Silva (2003-2010) representou um marco para a PEB, pois sintetizou essas mudanças e apresentou uma postura ativa diante das questões internacionais juntamente com forte participação presidencial. Apesar de analisadas de maneira distinta por diversos autores e duramente criticadas por acadêmicos e alguns setores da sociedade civil por ser considerada “partidarizada”, as ações lideradas por Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia representaram um comportamento mais assertivo e direcionaram o país a fortalecer as relações com o chamado Sul Global, nas palavras de FIGUEIRA (2012, pg. 112): “O governo Lula apostou nas parcerias Sul-Sul com propósitos diversos, como propor uma nova



geografia econômica que não estivesse apenas concentrada nos países do centro (G-8), a busca pela conquista de uma liderança que excedesse as fronteiras regionais do Cone Sul, no fortalecimento de posicionamentos em foros multilaterais, seja na arena comercial, seja na empreitada do país para a conquista de uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.” Todas essas iniciativas apontavam para uma nova estratégia de inserção internacional do país, agora com um comportamento mais assertivo rumo à consolidação do Brasil como importante *player* no cenário internacional. É possível perceber que fatores sistêmicos como a crise econômica internacional e fortalecimento da economia brasileira permitiram que essa mudança ocorresse, pois era necessário buscar uma diversificação da economia buscando parcerias com países em desenvolvimento que não tivessem sido fortemente atingidos pela crise.

Outra característica observada nos anos do Governo Lula é o aumento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento principalmente entre 2005 e 2009. No caso da cooperação realizada no ramo da energia, o governo brasileiro exaltou os biocombustíveis e promoveu uma série de projetos visando ampliar o número de países produtores e criar um mercado global de biocombustíveis. É correto afirmar que esses projetos estão relacionados a um plano mais amplo de inserção internacional do Brasil. Segundo DOLCETTI (2012), o objetivo final do governo seria utilizar a cooperação para promover o país no cenário internacional. Por isso, a cooperação internacional para o desenvolvimento e, especificamente a Cooperação realizada na área de biocombustíveis no governo Lula, aparece como um importante instrumento para analisar as mudanças nas distribuições de poder no sistema internacional.

A POLÍTICA EXTERNA DE LULA PARA OS BIOCOMBUSTÍVEIS

A energia é uma ferramenta que permitiu a evolução da civilização humana em vários sentidos. Porém, foi a partir da “decisão do Almirantado britânico, de 1912, de converter a esquadra, então movida a carvão, para óleo diesel” (SIMÕES, 2007) que a energia assumiu um caráter estratégico. Essa decisão fez com que energia e política fossem fortemente associadas, relação visível até os dias de hoje. Durante a segunda Guerra Mundial, o peso estratégico do petróleo aumentou. Após a guerra, os Estados Unidos perceberam que seria necessário importar o líquido e passou a comercializar com o Oriente Médio. Com o fim da Guerra Fria, surgiram os mais variados conflitos entre países que buscavam promover a segurança e acesso aos recursos naturais e



matérias primas e nesse sentido, a energia aparecia como elemento fundamental para o desenvolvimento de um país.

Atentos às volatilidades dos preços do petróleo, à instabilidade geopolítica das principais regiões produtoras, a incerteza quanto ao abastecimento e as consequências negativas para o meio ambiente decorrente do uso de petróleo como energia que move o mundo, os países buscaram, ao longo dos anos, alternativas que diminuíssem a dependência da queima desse combustível, o que fez com que houvesse uma mudança no paradigma energético mundial. No entanto, no caso do Brasil, há um incentivo ao uso de energias renováveis, uma vez que o país possui uma variedade de recursos naturais disponíveis para serem utilizados e que oferecem fornecimento contínuo. Dessa maneira, diferentes tipos de energias renováveis são desenvolvidos no país como a hidráulica, eólica, solar, biomassa etc.. Porém, nos últimos anos, a produção dos biocombustíveis foi quem ganhou destaque. Nesse cenário, o Brasil apresenta as condições necessárias para liderar o debate acerca do uso de energias renováveis, pois possui uma matriz energética diversificada e consideravelmente mais “limpa” que muitos países “desenvolvidos” e industrializados no mundo.

A produção de biocombustíveis no Brasil está voltada, principalmente, para dois segmentos do setor: o etanol e o biodiesel. Biocombustíveis são qualquer tipo de fonte de energia renovável e não fóssil que utilize matéria prima de origem vegetal ou animal. O etanol é um biocombustível altamente inflamável que pode ser obtido a partir da cana de açúcar, do milho, da beterraba, da mandioca, da batata, sendo a cana mais utilizada devido a sua maior produtividade diante das outras culturas. Ele pode ser utilizado puro ou misturado com a gasolina. Já o biodiesel pode ser definido como um combustível renovável utilizado nos automóveis ou caminhões derivado de óleos vegetais (girassol, mamona, soja, babaçu e outras oleaginosas) além de matérias primas alternativas como a gordura animal ou óleos de frituras.

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

Um argumento utilizado a favor dos biocombustíveis é sua vantagem ambiental. Diante dos altos custos ao meio ambiente provenientes da queima de combustíveis fósseis, os biocombustíveis aparecem como uma alternativa eficaz e



ecológica por serem menos poluentes pois geram menor emissão de monóxido de carbono e outras substâncias que agridem o meio ambiente. Porém, de acordo com um relatório da FAO de 2008, a redução de gases de efeito estufa (GEE) gerada pelo uso dessas fontes é relativa, sendo necessário observar a região e a matéria prima utilizada para sua produção, pois muitas vezes a quantidade de combustível fóssil queimado para a sua produção (colheita e transporte, por exemplo) faz com que o balanço de emissões seja negativo ao final do processo.

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

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

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



alimentos plantados fora da Amazônia, fazendo com que estes fossem transferidos para a região, causando desmatamento.

Apesar de intenso debate, a presença dos biocombustíveis na matriz energética brasileira hoje é significativa, sobretudo na utilização em meios de transporte.

A partir deste pequeno esboço histórico, pode-se concluir que o Brasil desenvolveu, ao longo dos anos, grande expertise na área de biocombustíveis pois foi pioneiro na sua utilização e produção, devido ao acúmulo de conhecimento e tecnologia, disponibilidade de terras e condições climáticas como fatores facilitadores, o Brasil apresenta todas as condições para se tornar líder na produção de biocombustíveis.

Podemos, também, compreender a importância estratégica dos biocombustíveis e o porquê das inúmeras tentativas do governo brasileiro em promover o seu uso. Durante o governo Lula, o principal meio de promoção deste tipo de energia foi a Cooperação com outros países em desenvolvimento. Esta cooperação pode ser caracterizada como predominantemente técnica.

Além disso, a CID em biocombustíveis apresenta horizontalidade, que significa que o país realiza diretamente projetos com países em desenvolvimento sem a imposição de condicionalidades, o que gera o estreitamento de laços com esses países. Outra característica observada diz respeito à triangulação que faz com que o Brasil se envolva com diferentes nações (muitas vezes financiadoras de projetos) enquanto contribui com o conhecimento adquirido ao longo dos anos nessa área e promove o desenvolvimento dos países recebedores.

Pode-se afirmar que o objetivo do governo brasileiro é promover a produção do etanol e do biodiesel nos outros países para, assim, criar um mercado global de etanol. Segundo SCHUTTE E BARROS (2010, pg 7), essa estratégia se associa ainda a diversas ações, estruturadas em três vertentes: global, regional e bilateral. A vertente global seria buscar a padronização de normas técnicas para a produção dos biocombustíveis. Na esfera regional, o país tem incentivado a integração energética na América do Sul e no âmbito bilateral, aparecem os projetos de cooperação técnica.

Esses acordos e projetos realizados contam com o envolvimento de diferentes atores tanto do âmbito público como da esfera privada da sociedade civil. O governo federal desempenha papel fundamental na promoção dos biocombustíveis, sendo a diplomacia presidencial no Governo Lula outra peça chave nessas iniciativas. Além disso, o esforço pessoal do presidente Lula servia para demonstrar a importância do



tema para o governo brasileiro e, seu carisma, muitas vezes acabou como facilitador na aceitação desses acordos por partes de outros países que viam o Brasil de forma simpática.

Além disso, o MRE lidera as negociações, sendo o principal ator do governo a lidar com elas. Em 2006, foi criado o DE/MRE, ou seja, o Departamento de Energia que conta com um setor destinado as energias renováveis, e foi como uma resposta à crescente influência da política energética nacional sobre nossa política externa, bem como do impacto das decisões de política externa sobre a política energética do país, nas dimensões bilaterais, regionais e multilaterais. O MRE ainda conta com o arcabouço institucional da ABC, Agência Brasileira de Cooperação que coordena os projetos através da Coordenação-Geral de Cooperação em Agropecuária, Energia, Biocombustíveis e Meio Ambiente, a CGMA.

Outros ministérios de destaque que igualmente se envolveram nos projetos de cooperação, como: o Ministério de Minas e Energia, MME, o Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o MDA que busca fortalecer a participação da agricultura familiar nessas dinâmicas. A Pbio, ou Petrobrás Biocombustíveis e o BNDES (braço financeiro do Governo) também aparecem como principais atores. De acordo com Schlesinger (2012, p 10):

“O banco financia a internacionalização de empresas brasileiras, por meio da Linha de Investimento Direto Externo, criada em junho de 2005. O setor de agrocombustíveis é considerado prioritário nesta política de internacionalização. (...) O BNDES está também financiando, atualmente, a realização de estudos e pesquisas sobre a viabilidade da produção de agrocombustíveis em outros países, sob a orientação de seu Departamento de Pesquisas e Operações (DEPEQ).”

O que fica claro a partir deste mapeamento de atores ligados ao governo federal é que foi criada uma série organismos, instituições e mecanismo legais a fim de reunir esforços que buscassem promover a produção de biocombustíveis em outros países. Dessa maneira é possível observar uma cronologia desses acordos realizados, explorada no quadro a seguir:

CRONOLOGIA DE ACORDOS INTERNACIONAIS EM BIOCMBUSTÍVEIS NO GOVERNO LULA				
ANO	ACORDO	PAÍSES ENVOLVIDOS	AÇÕES	RESULTADOS

Multilateralismo, plurilateralismo e a construção de uma ordem mundial



2003	Diálogo IBAS	Brasil, Índia e África do Sul	Projetos de cooperação em agricultura familiar e pecuária em Guiné-Bissau e na coleta de resíduos sólidos no Haiti; implementação de novos projetos em Burundi, Laos, Cabo Verde, Palestina e outros países.	Memorando de Entendimento para estabelecer uma força tarefa trilateral sobre biocombustíveis em 2008; aplicação de workshops técnicos sobre o uso de biocombustíveis.
2006	Memorando Brasil-EUA para o Avanço da Cooperação em Biocombustíveis	Brasil, EUA, América Central e Caribe, Senegal e Guiné Bissau.	Plano bilateral: pesquisa e desenvolvimento tecnológico em biocombustíveis; Plano global: padronização e normas internacionais; Plano de terceiros países: Estudos de viabilidade na América Central e Caribe	Estudos encomendados à FGV Projetos apresentam propostas concretas de implantação de projetos de produção de etanol, incluindo alternativas de financiamento.
2006	Memorando de Entendimento para Estabelecer um Grupo de Trabalho Especial sobre Biocombustíveis	Brasil + Mercosul	AUSÊNCIA DE DADOS	AUSÊNCIA DE DADOS
2007	Memorando de Entendimento Brasil-UEMOA (União Econômica e Monetária do Oeste Africano)	Brasil + oito países da África Ocidental (Benim, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo).	MRE e o BNDES firmaram um acordo de cooperação técnica, para viabilizar a realização de estudos, com o objetivo de identificar as áreas propícias ao cultivo das principais matérias-primas utilizadas na produção de agrocombustíveis.	Foi realizado o estudo de viabilidade no Senegal e Guiné-Bissau
2008	Memorando de Entendimento Brasil e Países Baixos	Brasil + Países Baixos	Produção e uso sustentáveis de biocombustíveis; disseminação de tecnologias de bioenergia; estabelecimento de um mercado mundial para biocombustíveis; desenvolvimento de padrões e normas técnicas internacionais para biocombustíveis em foros; estabelecimento de mercado internacional para biocombustíveis como um instrumento de uma estratégia de desenvolvimento sustentável em favor de setores mais pobres; oportunidades para comercializar créditos de carbono em projetos de geração e uso de bioenergia e investimentos, incluindo oportunidades de <i>joint ventures</i> , na área de produção de bioenergia, a fim de fortalecer a integração tecnológica, industrial e comercial.	Envolvimento da Única (União da Indústria da Cana-de-açúcar) e criação de um memorando similar relativo ao engajamento entre o Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil e o Ministério da Agricultura e Comércio Exterior dos Países Baixos em iniciativas de cooperação científica e tecnológica e em inovação.
2009	Cooperação na África Trilateral (Brasil-União Européia)	Brasil+ EU + Países Africanos	Elaboração de estudos de viabilidade para produção de agrocombustíveis, implantação de projetos e acordos de cooperação técnica.	Quênia e Moçambique foram os primeiros países convidados a participar da iniciativa



2009	Pró-renova: Programa estruturado de Apoio aos demais países em desenvolvimento na área de Energias renováveis	Brasil + 16 países africanos	Envio de especialistas brasileiros para ministrar cursos de capacitação in loco em países africanos; Realização de seminários temáticos em 17 países do continente africano; e de cursos de curta duração no Brasil.	Seminários Temáticos; Assinatura de mais de 60 memorandos de entendimento para Cooperação Técnica Bilateral; porém o programa encontra-se parado devido à entaves burocráticos.
------	--	------------------------------	--	---

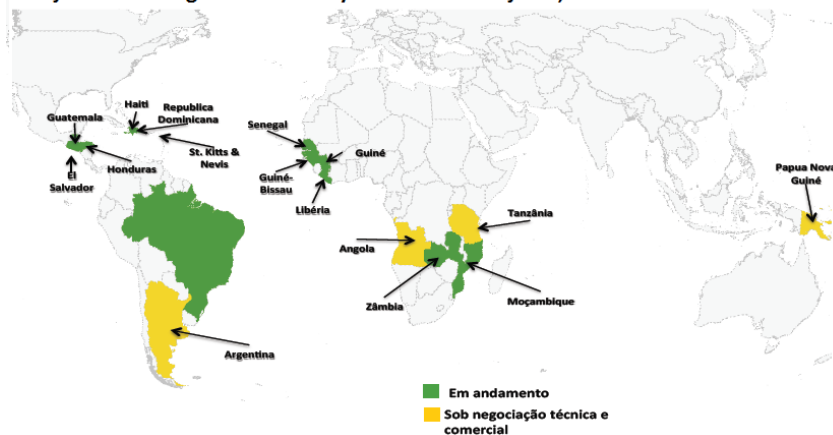
Ainda podemos citar a atuação do Brasil em foros multilaterais como o Global Bioenergy Partnership (GBEP), fórum de diálogo sobre políticas na área de bioenergia, que busca a criar uma série de indicadores de sustentabilidade ambiental, social e econômica para os biocombustíveis e, além disso, a criação de eventos temáticos como Fóruns e Workshops financiados pelo governo brasileiro.

Na esfera privada podemos destacar o processo de internacionalização das empresas brasileiras que, na visão do governo federal, cria oportunidades de negócios no exterior, pois a produção de biocombustíveis está condicionada a elementos que essas empresas possuem larga experiência como máquinas, agrotóxicos, sementes, equipamentos, consultoria e engenharia. As empresas ainda contam com a ajuda do governo brasileiro na campanha pela *commoditização* dos biocombustíveis. Há a crença de que, ao se transformar as matérias primas da agroenergia em uma *commodity* ambiental, as barreiras que dificultam a entrada desse tipo de energia iriam diminuir em alguns países. Devemos observar que algumas dessas multinacionais brasileiras acabaram de sofrer ou estão sofrendo fusões com multinacionais de outros países, gerando sua desnacionalização. É possível fazer questionamentos a respeito da consequência dessas fusões, uma vez que os projetos de cooperação levam o nome do governo brasileiro atrelado à algumas dessas empresas. Cabe perguntar qual seria a consequência disso em um posterior conflito em que o Brasil poderia ser responsabilizado.

Dessa maneira, de acordo com os apontamentos realizados podemos perceber que os biocombustíveis apresentam para o Brasil um valor estratégico de segurança energética e projeção política no cenário Internacional. Através da análise do quadro abaixo, fica clara a preferência do governo brasileiro em priorizar o continente africano e regiões do chamado Cinturão Tropical, utilizando o argumento ambiental como justificativa, uma vez que essas regiões ofereceriam o clima adequado para o cultivo das espécies necessárias para a produção dos biocombustíveis. Porém, o que fica visível é que o Brasil tenta estabelecer uma área de influência ou *soft-power* onde, pode-se dizer, os estados apresentam maior fragilidade ou necessidade de ajuda,

utilizando a energia e cooperação em biocombustíveis como instrumento de influência ou projeção de poder. Através de novas parcerias estratégicas, o país busca aumentar sua autonomia e diminuir a dependência aos eixos do centro hegemônico do poder mundial e reformular a distribuição de poder do sistema internacional como um todo.

Projetos de Energias renováveis/ Fonte: FGV Projetos, 2012.



Portanto, pode-se concluir que essa prioridade dada aos países africanos busca criar novas parcerias estratégicas e compatibilizar as relações Norte-Sul com as perspectivas de cooperação Sul-Sul. De acordo com Moraes e Mattos, os Estados africanos se tornaram um eixo cada vez mais importante para a inserção externa brasileira, pois a concordância de interesses une ambos para a reformulação do sistema internacional (2012, p 19).

A DIMENSÃO DOMÉSTICA E OS BIOCMBUSTÍVEIS

Ao analisar o histórico de produção e estímulo do governo brasileiro ao uso dos biocombustíveis é possível observar que a produção foi fortemente incentivada nos anos de 1930, 1970 e 2000, períodos em que Governos Desenvolvimentistas estavam no poder, coincidindo com momento de crise econômica no cenário internacional. Já se sabe que o estado desenvolvimentista busca promover o crescimento econômico a partir da intervenção estatal e investimento em setores de suma importância como indústrias de base, comunicações e energia. Assim, a estratégia do governo brasileiro estaria voltada para 1. Desenvolvimento nacional visando 2. Posterior exportação dos biocombustíveis. Ou seja, a utilização da política externa como ferramenta para abrir caminhos, ou melhor, ver no cenário internacional possibilidade de trazer desenvolvimento para o plano doméstico. Uma vez consolidada a posição do Brasil como autossuficiente no ramo da energia, o que se busca, agora, é a consolidação da imagem do Brasil como *player* ou protagonista no cenário energético mundial e os



projetos de cooperação em biocombustíveis são um importante elemento para entender essa estratégia.

Ora, mas de que maneira o contexto doméstico conta na Política Externa? Como já afirmado, hoje em dia, a definição de política externa encontra-se em debate, uma vez que diferentes atores estatais e não estatais vem desempenhando um papel cada vez mais significativo nas relações internacionais. SANCHEZ (2006) afirma que a política externa sempre foi considerada como externa aos Estados e numa tentativa de justificar essa relação entre política externa e política pública, ela parte dos pressupostos de que 1. as políticas interna, externa e internacional formam um continuum de processo decisório e 2. a política externa não se diferencia das outras políticas públicas, defendendo a ideia de que interno e externo seriam interdependentes e estariam fortemente interligados, principalmente com a consolidação do processo de globalização. Putnam (1988) contribui com o debate com a metáfora do jogo de dois níveis. Seu modelo busca incorporar o papel que atores domésticos além dos Estados desempenham no processo de tomada de decisão em política externa. Ele defende que há um entrelaçamento entre a política doméstica e a internacional e utiliza vários exemplos para demonstrar a validade de sua teoria, como a Cúpula de Bonn em 1978.

Ao explorar a complexidade do jogo de dois níveis, ele esclarece que é preciso considerar a interdependência entre o nível I que seria o nível nacional com os grupos doméstico perseguindo seus interesses e pressionando o governo com coalizões, e o nível II, o internacional, no qual governos tentam satisfazer as pressões internas enquanto minimizam os possíveis problemas que poderiam aparecer na esfera externa. Cada tomador de decisão tem que lidar com regras bem definidas, pesar as pressões, os ganhos, as informações e os interesses, a fim de atingir seus objetivos no tabuleiro.

Segundo Putnam(1988), o processo de negociação conta com dois líderes, um de cada lado, que não possuem preferências políticas, apenas estão interessados em encontrar um entendimento satisfatório para as partes. Assim, ele divide o processo em dois estágios: a barganha entre os negociadores e a ratificação (a partir de discussões separadas dos grupos domésticos). Nesse ponto, fica clara a importância do conjunto de vitórias, ou *win-sets*. De acordo com o autor, quanto maior for a base de apoio no nível II, maior será a chance de do acordo se concretizar. Por outro lado, quanto menor for o *win-set*, maior a chance do acordo não acontecer. Ou seja, o que Putnam(1988) demonstra é que há uma influência recíproca entre as questões



domésticas e internacionais que estão sujeitas a uma série de variáveis que determinam o resultado do processo de tomada de decisão. A partir de inúmeros exemplos, ele mostra que os negociadores estão tentando conciliar as diferentes pressões sendo difícil definir previamente de que maneira o acordo será finalizado.

No caso da promoção dos biocombustíveis que o governo brasileiro promove no exterior, esse processo de análise da influencia do plano doméstico sobre os projetos de cooperação torna mais complexo pois a linha que divide o público do privado é muito tênue. Além disso, o processo de internacionalização das empresas do etanol e suas fusões com multinacionais estrangeiras dificulta ainda mais essa análise, uma vez que a atuação dessas empresas não está mais sob o comando do governo brasileiro. De qualquer maneira, pode-se afirmar que a promoção que o Brasil faz dos biocombustíveis no exterior faz parte de uma estratégia ou projeto de estado que busca reforçar a imagem do Brasil como importante player no cenário internacional, através dos projetos de Cooperação Internacional e, especificamente, Cooperação Sul Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que fica claro é que o discurso do governo brasileiro para promover os biocombustíveis se baseia nos três pilares do desenvolvimento sustentável: econômico, social e ambiental, além da ideia de “democratização do acesso à energia” e diminuição das assimetrias entre países no cenário internacional.

É importante observar, também, a mudança da opinião pública em relação à agroenergia. Se, Inicialmente, havia forte resistência de alguns setores, e as viagens de Lula à África eram vistas “com maus olhos” e, até mesmo, a visão “ideológica” de esquerda que estaria presente na defesa da agroenergia, com a consolidação das empresas no território africano e lucro crescente houve uma mudança na opinião desses setores, não só em relação à aproximação do Brasil com países do Sul, mas também em relação aos biocombustíveis em si.

A partir dos argumentos acima apresentados pode-se concluir que é muito tênue a linha que separa o público do privado nos projetos de cooperação internacional para divulgar os biocombustíveis que o governo brasileiro realiza principalmente no continente africano, onde as empresas privadas contam com facilidades e adquirem benefícios para ali se instalarem. Cabe, aos estudiosos, incitar o debate acerca das conseqüências desses projetos e real efetividade da ajuda prestada a esses países. Se os biocombustíveis representam, de fato, uma alternativa ao uso do petróleo, a expansão do número de países produtores seria uma dinâmica



que traria benefícios para todos. Porém, se não há possibilidade de produção no nível necessário para substituir o combustível fóssil, está sendo disseminada uma ideia vazia em nome de interesses das empresas privadas e da tentativa do governo federal de aumentar a projeção de poder do Brasil no cenário mundial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOLCETTI, Michele. A panaceia agroenergética do Brasil. Estudo exploratório da promoção dos agrocombustíveis mediante a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento --Brasília, DF: Instituto de Relações Internacionais –Universidade de Brasília, 2012. 93pp.

FIGUEIRA, Ariane. Introdução à Análise de Política Externa, vol I, São Paulo, Saraiva, 2011.

HILL, Christopher. The Changing Politics of Foreign Policy. London: Palgrave, 2003

IPEA, A Geopolítica do Etanol, Boletim de Economia e Política Internacional 01. Giorgio Romano Schutte e Pedro Silva Barros, janeiro/março 2010

MILANI, Carlos e **PINHEIRO**, Letícia (organizadores). Política Externa: a prática da política e a política das práticas. FGV, Rio de Janeiro, 2012.

MORAES, Isaias Albertin e **MATTOS**, Rodrigues Bessa. COOPERAÇÃO BRASIL – ÁFRICA EM BIOCOMBUSTÍVEIS DURANTE O GOVERNO LULA: UMA PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO, Conjuntura austral, vol 3 n 13 agosto/setembro, 2012

PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira (1889-2002), Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2010.

PUTNAM, Robert. (1988), “Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games”. International Organization, vol. 42, pp. 427-460.

SANCHEZ, Michelle Ratton et alii. (2006), “Política Externa como Política Pública: Uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988)”. Revista de Sociologia e Política, nº 27.

SCHLSINGER, Sergio. Cooperação e Investimentos Internacionais do Brasil: A internacionalização do etanol e do biodiesel. Realização: Núcleo Justiça Ambiental e Direitos, FASE, abril de 2012.

SIMÕES, Biocombustíveis: a experiência brasileira e o desafio da consolidação do mercado internacional. In: Biocombustíveis: Realidades e Perspectivas, FUNAG, 2007.