



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
Centro de Ciências Sociais  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Renata Albuquerque Ribeiro

**Inserção internacional e energia: a política externa de Lula para  
biocombustíveis**

Rio de Janeiro  
2014

Renata Albuquerque Ribeiro

**Inserção internacional e energia: a política externa de Lula para biocombustíveis**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro

2014



Renata Albuquerque Ribeiro

**Inserção internacional e energia: a política externa de Lula para biocombustíveis**

Dissertação apresentada, como requisito parcial, para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração curricular: Ciência Política.

Aprovada em 26 de Fevereiro de 2014.

Banca examinadora

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Orientador)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Regina Soares de Lima  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Prof. Dr. Carlos Eduardo da Rosa Martins  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro  
2014

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço especialmente à minha família, por tudo. Ao Iesp, professores e funcionários. À Capes, pelo financiamento sem o qual a pesquisa se tornaria impossível. Ao meu orientador Carlos Milani pela paciência de sempre e aos meus amigos queridos do Labmundo. Aos meus amigos do Iesp especialmente Magno e Simone. Aos bigodes grossos da minha turma pela terapia de grupo e por tantas outras conversas. Aos meus presentes: Thauan, Luan e Eloah. Aos meus amigos e amigas do IFCS, principalmente: Ju, Má, Lili e Carô, e todas as pessoas que me ofereceram abrigo nesses dois anos.

## RESUMO

RIBEIRO, Renata Albuquerque. *Inserção internacional e energia: a política externa de Lula para biocombustíveis*. 2014. 134f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014).

A mudança no cenário energético mundial nos últimos anos trouxe, para a pauta da política externa das principais potências, a necessidade de buscar novas formas de energia que diminuíssem a dependência em relação aos combustíveis fósseis e representassem uma alternativa a seu uso. Nesse contexto, o Brasil apresenta as condições fundamentais para liderar o debate mundial sobre energias renováveis, principalmente no que diz respeito aos biocombustíveis, pois possui larga experiência na produção e utilização dessa fonte de energia. Dessa maneira, a partir de 2003, o país passou a conceber e implementar uma série de projetos de cooperação internacional na área de biocombustíveis, visando a expandir a quantidade de países produtores desse tipo de energia, com destaque para o continente africano e o chamado "Cinturão Tropical". Porém, seguindo a lógica do aumento da complexidade da política externa que vimos nos últimos anos, esses processos não aconteceram de maneira linear e sem contradições, uma vez que diversos atores domésticos e determinantes sistêmicos influenciaram as medidas adotadas pelo governo na hora de cooperar com outros países. Partindo do pressuposto de que o interesse de empresas privadas e os objetivos estratégicos do governo brasileiro estão fortemente ligados na execução desses projetos, e utilizando a revisão bibliográfica como método, o presente trabalho tenta observar quais as bases materiais e os fundamentos políticos desses projetos de cooperação no setor de biocombustíveis. Além disso, pretende-se mapear os principais atores, seus interesses, preferências e comportamentos, e, principalmente, sua influência nas agendas de política externa brasileira neste início de século XXI.

Palavras Chave: Política Externa Brasileira. Energia. Biocombustíveis. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Atores Domésticos.

## ABSTRACT

RIBEIRO, Renata Albuquerque. *International insertion and energy: Lula's foreign policy for biofuels*. 2014. 134f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciências Sociais e Políticas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

The change in the global energy scene in recent years has brought to the agenda of foreign policy of major powers, the need to seek new forms of energy that lessened the dependence on fossil fuels and represented an alternative to its use. In this context, Brazil has the essential conditions to lead global debate on renewable energy, especially with regard to biofuels, because it has extensive experience in the production and utilization of this energy source. Thus, since 2003, Brazil started to design and implement international cooperation projects in the area of biofuels, aiming to expand the number of countries that are producers of this kind of energy, especially the African continent and the so called "Tropical Belt ". However, following the logic of increasing the complexity of foreign policy that we have seen in recent years, these processes did not occur in a linear manner and without contradictions, since many domestic actors and systemic determinants influenced the measures adopted by the government in the moment to cooperate with other countries. Assuming that the interest of private companies and the strategic objectives of the Brazilian government are strongly linked in the implementation of these projects, and using the literature review as a method, this paper tries to observe which are the material basis and the political foundations of these collaborative projects in the biofuels industry. Also, it is intended to map the main actors, their interests, preferences and behaviors, and especially their influence on the agendas of Brazilian foreign policy at the beginning of XXI century.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Energy. Biofuels. International Cooperation for Development. Domestic Actors.

## LISTA DE FIGURAS

F i g u r a	Mapa de Consumo de Energia per capita .....	22
Figura 2 –	Países envolvidos em Acordos Internacionais de CID em Biocombustíveis .....	115
F i g u r a	Mapa de Projetos Energias renováveis .....	116



## LISTA DE GRÁFICOS

G r á f i c	Consumo de energia por fonte com projeções (Ano X Quadrilhões de BTU) .....	23
G r á f i c	Acordos Internacionais em Energias Renováveis e temas correlatos por ano .....	55
G r á f i c	Cooperação Bilateral Prestada .....	102

## LISTA DE TABELAS

T a b e l a	Maiores Consumidores de Energia Primária (Million tonnes oil equivalent) .....	30
T a b e l a	Acordos em Energias Renováveis por Década.....	56
T a b e l a	Composição do Congresso por Setor.....	124

## LISTA DE QUADROS

Q u a d r o 1	Atores do Cenário Energético Mundial .....	32
Quadro 2	Fases de maior incentivo, produção e uso dos biocombustíveis no Brasil .....	35
Quadro 3	Abordagem Histórica da PEB de 1902 a 1990 .....	72
Quadro 4	Marcos Estatais de Produção e Incentivo ao uso do Etanol .....	91
Quadro 5	Marcos do Biodiesel no Brasil .....	94
Quadro 6	Projetos de Internacionalização de empresas em andamento .....	109
Quadro 7	Cronologia dos Acordos Internacionais em Biocombustíveis no Governo Lula .....	111

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
1	<b>A ENERGIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA</b> .....	21
1.1	<b>Introdução</b> .....	21
1.2	<b>A Importância Estratégica da Energia</b> .....	21
1.3	<b>A Energia na Política Externa Brasileira</b> .....	34
1.3.1	<u>Da Era Vargas à Ditadura Militar</u> .....	34
1.3.2	<u>A Ditadura Militar</u> .....	42
1.3.3	<u>Da redemocratização aos anos 2000</u> .....	48
1.3.4	<u>O século XXI</u> .....	53
1.4	<b>Questões que Permanecem</b> .....	55
2	<b>POLÍTICA EXTERNA: ANÁLISES, ATORES E DETERMINANTES</b> .....	58
2.1	<b>Introdução</b> .....	58
2.2	<b>A Análise de Política Externa</b> .....	59
2.3	<b>A Análise de Política Externa no Brasil</b> .....	70
2.4	<b>Em Síntese</b> .....	80
3	<b>BIOCOMBUSTÍVEIS, INTERESSES ESTRATÉGICOS E POLÍTICA EXTERNA</b> .....	83
3.1	<b>Introdução</b> .....	83
3.2	<b>Biocombustíveis: energia da controvérsia?</b> .....	84
3.2.1	<u>A produção de biocombustíveis no Brasil</u> .....	87
3.3	<b>Biocombustíveis na Política Externa de Lula</b> .....	96
3.3.1	<u>O Sistema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento</u> ... .	97
3.3.2	<u>A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Brasil</u> .....	101
3.3.3	<u>A CID de Lula no setor de biocombustíveis</u> .....	103
3.4	<b>Análise da PEB de Lula no Setor dos Biocombustíveis</b> .....	118
3.5	<b>Elementos Centrais do Capítulo</b> .....	126
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	128
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	131

## 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 e custos. Porém, não se pode mais considerar o Estado como ator unitário com preferência única e sempre predefinida, uma vez que os acontecimentos das últimas décadas tornaram mais complexo e se beneficiaram pro ” d e inserir outros atores importantes que podem influenciar o processo de tomada de decisão em matéria de política externa. Essas mudanças tornaram ainda mais contraditório o estudo dessa subárea de Relações Internacionais que tem como foco o comportamento dos agentes estatais e as relações entre Estados já que, agora, é necessário compreender as possíveis influências exercidas tanto pelo meio ambiente externo quanto interno dos países.

Na definição de Hill em *The Changing Politics of Foreign Policy*, política externa seria “ o c o d a j r e l a ç õ e s o f i c i a i s e x t e r n a s c o n d u z i d a s p o r u m a t o r i n d e p e n d e n t e (usualmente um Estado) nas relações i n t e r n a c i o n a i s )”. Ainda segundo o 2 0 0 3 autor é possível destacar alguns fatores que tornaram mais complexo o entendimento da política externa conduzida pelos Estados, dentre eles, podemos citar: o fim da Guerra Fria, a intensificação da globalização e consequente 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 influência desses novos fenômenos globais nas políticas externas dos estados, suas agendas e seu processo decisório.

Para Hill, as teorias realista e neorrealista não são suficientes para a análise de política externa, uma vez que elas não consideram a dimensão doméstica bem como a existência de outros atores e fatores que poderiam influenciar o processo de tomada de decisão. Da mesma maneira, as teorias de escolha racional e ator racional são limitadas nesse sentido, pois nem sempre a maximização de poder será o objetivo final dos estados, e não mais seria possível considerar o interesse nacional como dado ou naturalizado. Em suas palavras o estudo de p o l í t i c p o d e e d e v e s e r c o m p a r a t i v o , c o n c e i t u a l , i n t e r d i s c i p l i n a r e q u e s e e s t e n d a a t r a v é s d a f r o n t e i r a e x t e r n o / d o m é s t i c a ” ( H I L L , 2 0 0 3 , p . 1 0 ) . D e s e n t e n d e r e e x p l i c a r o p r o c e s s o d e c o m p l e x i f i c a ç ã o d a p o l í t i c a a p a r t i r d e u m m o d e l o q u e

considerasse não só a importância da estrutura, mas que oferecesse igual peso à capacidade de agência dos Estados, pois estes se constituem mutuamente. Ou seja, buscar construir um modelo analítico em que a estrutura define a agência e vice-versa.

Seguindo essa lógica, atualmente vemos uma diversificação dos temas e atores que influenciam ou podem influenciar a formulação, o conteúdo e até mesmo a condução do processo de tomada de decisões da Política Externa Brasileira (PEB). Segundo Pinheiro (2009) são várias as perspectivas analíticas que podem ser utilizadas na tentativa de compreender sobre quem formula (e como se formula) a política exterior e qual o resultado dessas ações nas relações internacionais, uma vez que a natureza e o grau de institucionalização do regime, as pressões e oportunidades criadas pelo modelo econômico, a estrutura do sistema internacional, entre outros aspectos, podem ser muito relevantes. Em suas palavras: *“Estos factores, unidos, tuvieron una gran influencia sobre la manera de formular y conducir la política exterior y, por lo tanto, sobre su contenido”* (PINHEIRO, 2009)

Historicamente, a PEB se caracteriza pela busca do desenvolvimento e por maior autonomia no cenário internacional (Pinheiro, 2010) 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 Defesa), Poder Legislativo, grupos de interesse (como o empresariado e as ONGs, 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, p. 7) buscou incorporar a presença desses novos atores, assim afirmando:

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 ideias 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 (PINHEIRO, 2010, p. 7).

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 (Lima, 2005). Essas variáveis tornaram o processo de tomada de decisão em política externa mais plural, possibilitando que outras demandas

fossem expressas, dando voz aos chamados atores sociais, como ONGs, sindicatos, outras agências estatais e ministérios, movimentos sociais e entidades subnacionais (estados-federados e municípios). Segundo Milani:

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 mediação 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 (MILANI, 2012, p. 41).

A consequência da junção 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 (CID) devido à chamada “ i n t e r n a c i o n a l i z a ç ã o d e s e g m e n t o e s t r u t u r a l ” (PINHEIRO, 2012, p. 10). Assim, a política externa passou a representar mais fielmente ou de maneira mais pluralista os interesses articulados por essa variedade de novos atores no interior do Estado.

Nesse sentido, a política externa conduzida 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 e do principal líder do Itamaraty, o Embaixador Celso Amorim. Apesar de analisadas de maneira distinta por diversos autores e duramente criticadas por acadêmicos e alguns setores da mídia e da sociedade civil por ser considerada “ p a r t i d a n e z a q u i q u e ” (Figueira, 2012, p. 112), 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 (não necessariamente geográfico). Nas palavras de Figueira (2012, p. 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

---

<sup>1</sup> Ver Celso Lafer (2009).

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 (FIGUEIRA, 2012, p. 112).

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 o “boom” do *commodity* agrícola e a crise econômica internacional (inicialmente mais aguda nos países centrais) e o fortalecimento da economia brasileira permitiram que essa mudança ocorresse, pois era necessário buscar uma diversificação da economia por meio de parcerias com países em desenvolvimento que não tivessem sido fortemente atingidos pela crise e que pudessem expressar novas coalizões definidas a partir da ênfase nas relações Sul-Sul na PEB.

Outra característica observada nos anos do Governo Lula é o aumento da CID principalmente entre 2005 e 2009. De acordo com Dolcetti (2012, p. 52), esse aumento estava relacionado a uma mudança no peso político internacional do país que buscava maior participação nas questões globais. No caso da cooperação na área da energia teve destaque o incentivo à integração energética no continente sul americano e as iniciativas para a promoção dos biocombustíveis.

Especificamente em relação a esta fonte energética, de acordo com Simões (2007), a vantagem comparativa do Brasil pode ser fundamental para a consolidação do desenvolvimento do país e seu novo papel no mundo, isso devido à larga experiência adquirida ao longo de muitos anos de pesquisa na produção e uso desta fonte de energia. Foi a partir do início do processo de industrialização brasileiro, especificamente a partir de 1925, que o país buscou diminuir a dependência da importação de petróleo, incentivando o uso e produção de fontes alternativas de energia. A produção de biocombustíveis no Brasil está voltada, principalmente, para dois segmentos do setor: o etanol e o biodiesel. 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, etc. Já o biodiesel pode ser definido como um combustível renovável derivado de óleos vegetais (girassol, mamona, soja, babaçu e outras oleaginosas), além de matérias primas alternativas como a gordura animal (tutano de boi) ou óleos de frituras.



A expertise e conhecimentos adquiridos no Brasil através dos anos de pesquisa tecnológica e incentivo à produção, além de condições climáticas e disponibilidade de terras, colocam o país na linha de frente de países produtores, uma vez que possui uma matriz energética diversificada, garantindo que os combustíveis renováveis se apresentem como alternativa real ao uso da gasolina. Dessa maneira, o Brasil possui condições de ser líder mundial no setor de biocombustíveis. Porém, para que o largo uso de biocombustíveis pelos países seja uma realidade é necessário que outros estados produzam este tipo de energia. Na tentativa de expandir o número de países produtores e, assim, criar um mercado global de agrocombustíveis (o que seria estrategicamente fundamental para o país), o Brasil passou a realizar uma série de ações, visando a promover essas fontes de energia no mundo. No entanto, essa promoção internacional apresenta uma série de controvérsias e problemas decorrentes de algumas incertezas e custos relacionados ao uso dessas fontes de energia.

Geograficamente, os projetos de expansão global dos biocombustíveis incentivados pelo governo brasileiro ocorrem no chamado cinturão de milho compreendida entre os trópicos de Câncer e Capricórnio, justificada pelo argumento climático, pois essas regiões, por apresentarem condições climáticas semelhantes à do Brasil, estariam mais aptas a receber a produção de agrocombustíveis de maneira exitosa. Porém, no caso do continente africano, outros fatores fazem com que seja priorizada a cooperação nessa região. A África oferece facilidades como mão-de-obra barata ou terras doadas ou concedidas a preços muito abaixo do mercado, por exemplo, ou até mesmo a título de concessão pelos Estados parceiros do Brasil. Assim, esta dissertação parte do pressuposto de que a expansão não ocorre dessa maneira apenas por fatores climáticos, mas sim por que há um interesse estratégico do governo brasileiro (unido às corporações privadas) de se voltar para o continente africano a fim de tentar incidir sobre a distribuição de poder do sistema internacional, exercendo maior influência nessa área da economia política internacional e nessas regiões em que atua.

Aproveitando-se da legitimidade ambiental que os biocombustíveis aparentemente dispõem, da aceitação internacional do discurso de Cooperação Sul-Sul que, teoricamente, seria mais horizontal, e, no caso do Governo Lula, do forte carisma e envolvimento pessoal do Presidente nas questões relacionadas à agrocombustíveis e ao continente africano, o Estado brasileiro encontrou elementos facilitadores para que essa expansão ocorresse sem grandes entraves, ainda mais devido à aceitação dos governos africanos em conceder terras e outras

vantagens. Porém, não se deve enxergar a lógica dos países africanos a partir de um ponto de vista de . Nas palavras de Moraes e Mattos (2012):

A cooperação Brasil-África em biocombustíveis (...) é vantajosa para ambos os lados, pois se os países africanos obterem tecnologia, produtos e serviços para produzirem biocombustíveis, o Brasil incrementará ou potencializará sua influência política e econômica no continente, além de obter benefícios com a ampliação de seu comércio. Esta realidade decorre do fato incontestável de que a transferência de *know-how* e a atuação cooperativa conseguem, previsivelmente, um efeito de *spill-over*, abrindo as portas para a efetuação de vendas de maquinários, de insumos e a prestação de serviços. (MORAES E MATTOS, 2012, p. 67)

Soma-se a esses elementos o contexto de crise econômica internacional da primeira década do século XXI e a estabilidade econômica do Brasil enquanto as grandes potências sofriam as principais consequências dessa crise. No caso do continente africano, o cenário de altas taxas de crescimento econômico e de relativa estabilidade política vivido igualmente a partir dos anos 2000, de maior integração com a consolidação de organismos internacionais multilaterais (como a União Africana, por exemplo) e a competição entre potências tradicionais e potências emergentes por parcerias com países da região também podem aparecer como fatores sistêmicos que fizeram com que os projetos de cooperação tivessem certo êxito em termos de alavancagem e primeiros acordos firmados.

Assim, o presente trabalho parte da hipótese de que a cooperação para biocombustíveis é um instrumento central da política externa do Brasil, que busca uma nova inserção internacional baseada (entre outros elementos) no modelo do agronegócio (latifúndio, monocultura e exportação) que garanta ao país uma posição de importante *player* nas questões globais. Além disso, acredita-se que, no plano doméstico, os grupos de interesses (mormente o segmento empresarial) exercem forte influência na execução desses projetos de cooperação, contando com o apoio (Cernop 2008) por parte do governo brasileiro.

O objetivo primário dessa dissertação é analisar os atores e interesses políticos e privados no campo da política externa brasileira conduzida para promover os biocombustíveis no cenário internacional durante o Governo Lula, além de tentar compreender a importância estratégica dos biocombustíveis e observar as controvérsias presentes nos projetos realizados pelo governo brasileiro. Pode-se afirmar que o objetivo secundário deste trabalho é promover o debate e maior compreensão acerca das práticas da PEB no ramo dos biocombustíveis durante o governo Lula e as consequências dessas práticas para a sociedade civil e outros atores envolvidos nessas dinâmicas políticas.

A partir dessa breve apresentação, pode-se dizer que o trabalho se justifica pelo fato de que a política externa de Lula aparece como tema de crescente interesse da academia e de intenso debate até hoje por parte da opinião pública. Ademais, a energia desempenha papel fundamental para o desenvolvimento do país, tendo assim forte valor estratégico. Soma-se a isso a presença dos biocombustíveis, setor em que o Brasil foi pioneiro e em que houve visível esforço do governo Lula em promover o uso e produção deste tipo de energia pelo mundo, tornando-se um dos aspectos mais trabalhados pela política exterior da época, mesmo sendo conhecidas todas as controvérsias e o debate que este tema acarreta. Além disso, o contexto de crise econômica tornou a “segurança política internacional.

Juntamente com esses aspectos de natureza intelectual, o trabalho possui uma importância social, uma vez que os biocombustíveis estão relacionados a uma série de debates sobre uso da terra, trabalho escravo, agricultura familiar, agronegócio e outras esferas que tornam o tema objeto de muito debate na sociedade. Por isso, compreender as bases da política externa conduzida com o objetivo de promover os agrocombustíveis é trazer à tona as controvérsias, os entraves, os interesses, os benefícios e prejuízos ligados ao uso e produção deste tipo de energia e contribuir para que haja, de fato, mais conhecimento sobre a potencial utilização de uma energia limpa com vantagens sociais para os que dela vivem.

Sendo assim, a pergunta central da pesquisa pode ser assim formulada: quais atores e interesses estiveram presentes na definição dos projetos de cooperação na área de biocombustíveis durante o governo Lula? A metodologia utilizada para respondê-la é a revisão bibliográfica a partir das seguintes fontes: livros, artigos, apresentações de congresso, contribuições de autores em geral, teses e dissertações, matérias de jornais e revistas, documentos oficiais que incorporem a análise de política externa e apresentem fundamentos teóricos que corroborem a hipótese a ser desenvolvida e que busquem abranger os seguintes temas e palavras-chave: Análise de Política Externa; Política Externa Brasileira; Política Externa de Lula, Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul; Energia e Biocombustíveis.

Quanto à estrutura, a dissertação se divide em 5 partes. Após esta breve introdução que corresponde à primeira parte do trabalho, o capítulo 1 apresenta um histórico da energia na política externa brasileira, destacando os momentos e acordos mais importantes da história diplomática de 1930 até o governo Lula. No capítulo 2 é feito um exame em termos de fundamentação teórica da subárea das Relações Internacionais.

P o l í t i c a e i s s a p a r t i n d a”revisão bibliográfica dos diversos autores que contribuíram de alguma maneira para a consolidação deste campo, principalmente no Brasil. Porém, busca-se incorporar no trabalho abordagens que enfatizem o peso e a interação de diferentes determinantes para analisar as ações externas dos Estados, tanto a dimensão doméstica quanto o contexto internacional. No capítulo 3 é apresentada a análise da política externa de Lula para biocombustíveis. Inicialmente é realizada a apresentação dos biocombustíveis e suas principais controvérsias, juntamente com o histórico da produção deste tipo de energia no Brasil de 1930 até os dias de hoje. Posteriormente, é feita análise específica da Política Externa Brasileira de Lula, observando seus atores, os acordos realizados, os resultados e consequências desses projetos. Finalmente conclui-se que os projetos de cooperação se apresentam como um instrumento de política externa do governo brasileiro, que investe cada vez mais em uma inserção internacional baseada no modelo do agronegócio, porém em nome de uma cooperação sul-sul. A quinta e última parte do trabalho traz as considerações finais.

# 1 A ENERGIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

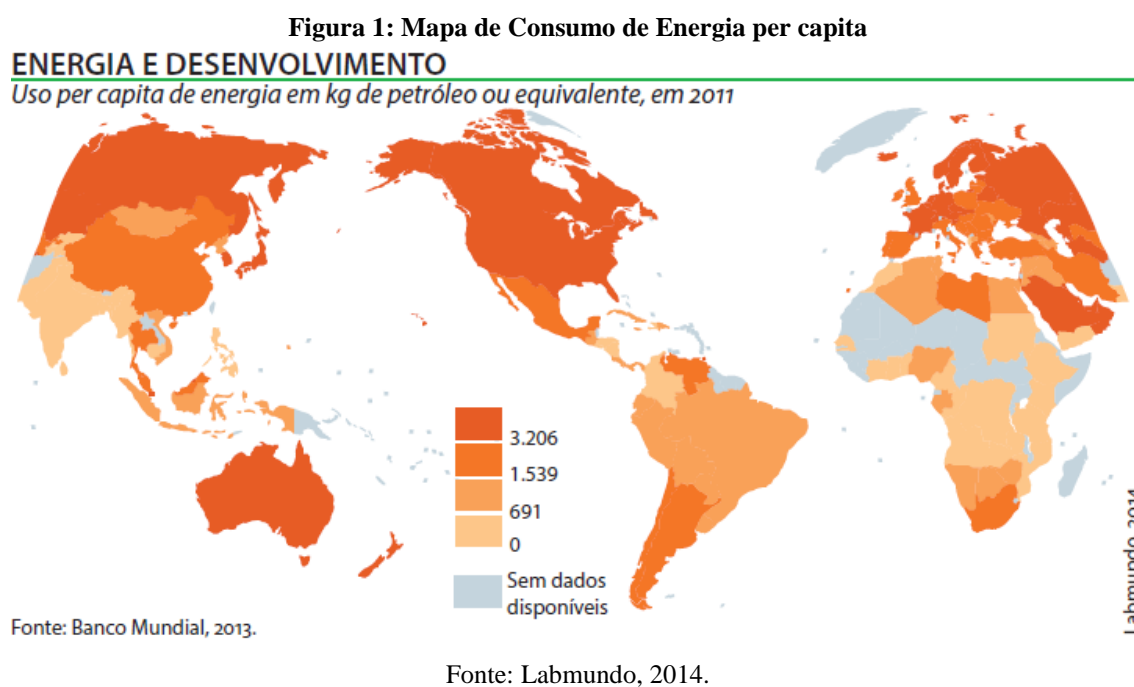
## 1.1 Introdução

A política externa brasileira pode ser caracterizada, em linhas gerais, pela busca por desenvolvimento e autonomia (Pinheiro, 2011). Sendo a energia um elemento vital para atingir essas duas metas, é interessante mostrar, inicialmente, como acontece o diálogo entre os objetivos da PEB e a busca pela segurança energética. Dessa maneira, esta parte do trabalho tem por objetivo demonstrar historicamente como aconteceram esses esforços, dando especial atenção às realizações associadas à PEB para energia. Em outras palavras, este capítulo visa a estudar o que o governo brasileiro fez em matéria de política externa no campo da energia. Assim, o trabalho se divide em 3 partes. Após apresentação do tema e dos conceitos fundamentais para entendermos o cenário energético mundial, partimos para a análise da PEB seguindo ordem cronológica: da Era Vargas à Ditadura Militar; a Ditadura Militar; da Redemocratização aos anos 2000; e o século XXI. Por último, conclui-se que as ações externas em matéria de energia realizadas pelo Estado brasileiro no século XX e início do XXI estão de acordo com o projeto de desenvolvimento e autonomia do país.

## 1.2 A Importância Estratégica da Energia

De acordo com Fuser, a energia pode ~~se~~ *capacidade de transformar a realidade sem qualquer alteração na realidade”* (2013). Essa capacidade de transformação acaba por aparecer, no dia a dia, de diferentes formas, seja ela mecânica, térmica, nuclear, etc. Além de diferenças quanto à forma temos, ainda, a diferença quanto ao estágio do processo de transformação em que esse elemento se encontra. Sendo assim, a energia é denominada primária quando nos referimos à energia bruta, retirada diretamente da natureza. A energia secundária é aquela obtida a partir das refinarias ou apresentada a partir de alguma transformação através de uma cadeia produtiva. A energia final é aquela que consumimos em nossa vida cotidiana.

Há diferenças, ainda, no que diz respeito às fontes energéticas. Fuser (2013) utiliza duas categorias, energia de estoque (não renováveis) e energia de fluxo (renováveis) para classificar a origem do recurso energético. Existem diferentes maneiras de aproveitar os recursos energéticos que o planeta nos disponibiliza. Assim, temos o carvão mineral, o petróleo ou os combustíveis fósseis de maneira geral, temos a energia nuclear (urânio), a eólica (vento), a hidrelétrica (água), a solar e a de biomassa (matérias orgânicas). Independentemente da forma ou da fonte, a energia é evidentemente um elemento fundamental para o desenvolvimento econômico de todos os países. É possível perceber uma forte ligação entre energia e desenvolvimento, ou seja, países mais desenvolvidos<sup>2</sup> tendem a consumir mais energia que os menos desenvolvidos, salvo nos casos de alguns poucos países grandes produtores de petróleo ou gás. Isso fica claro na análise do mapa que mostra o consumo de energia *per capita* no mundo.



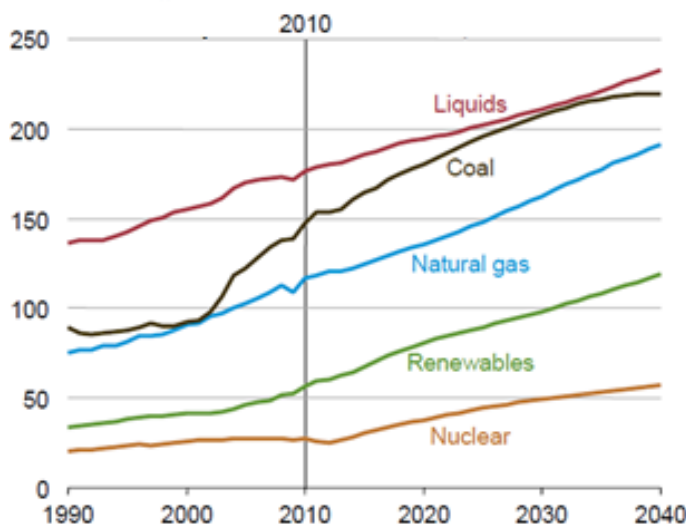
Por conseguinte, a energia foi e tem se tornado cada vez mais uma importante pauta da política internacional. Daniel Yergin chega a afirmar, embora sem dar muitas precisões, que as negociações de petróleo são formadas 90% por política e 10% de economia (1994). Pode-se afirmar, portanto, que energia e política estão associadas, porém, foi a partir da *‘decisão do Almirantado britânico, de 1912, de converter a esquadra, então movida a carvão, para óleo*

<sup>2</sup> É extenso o debate sobre o sentido de desenvolvimento. Neste trabalho, definiremos aquele que consegue conjugar influência política, poder econômico e militar.

*diesel*” SIMÕES, 2007, p.12) que a energia assumiu um caráter estratégico. Os militares ganharam, com a escolha, mais velocidade nos barcos e menos tempo para reabastecimento. O carvão ficou para trás, assim como a tendência conservadora dos almirantes, que duvidavam da existência de petróleo suficiente no mundo (Gabeira, 2004). Essa decisão fez com que energia e política estivessem imbricadas na definição de projetos estratégicos de muitos Estados, relação visível até os dias de hoje. Durante a segunda Guerra Mundial o peso estratégico do petróleo aumentou ainda mais. Após a guerra, os Estados Unidos perceberam que seria necessário importar o líquido e passaram a comercializar com o Oriente Médio. Após as duas crises do petróleo nos anos 1970 e 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 necessárias ao seu desenvolvimento econômico.

Ainda segundo Simões (2007), a sociedade é extremamente dependente do uso do petróleo para o bom funcionamento de sua economia e a condução de suas atividades sociais, sendo dependente dos bens industrializados e fixada nos valores de desenvolvimento econômico, acumulação de capital e livre comércio. Assim, há um forte controle dos Estados para garantir o acesso às reservas de petróleo, pois já se sabe que ele é uma fonte de energia esgotável (enquanto se mantiver em aumento a demanda mundial, visível no gráfico abaixo) e que os Estados necessitam de energia para se desenvolver.

**Gráfico 1: Consumo de energia por fonte com projeções (Ano X Quadrilhões de BTU)**



Fonte: Bp Statistical Review, 2013.

Na perspectiva de David Harvey e outros autores marxistas, a história do mundo é a história da troca de países hegemônicos. Ao longo da história Holanda, Inglaterra e, posteriormente, Estados Unidos, assumiram essa posição no controle da economia capitalista

mundial. Mais uma vez, a relação com a energia fica clara, pois, o país hegemônico sempre se viu de alguma maneira beneficiado por recursos energéticos ou capacidades tecnológicas que o colocaram à frente dos outros. Podemos utilizar como exemplo o período de passagem da hegemonia holandesa para a hegemonia britânica. Arrighi, do mesmo modo, defende que a expansão hegemônica também ocorre no território. Segundo ele, a base da hegemonia inglesa foi o acesso ao território e recursos asiáticos, em suas palavras:

The main trust of the argument is that we can detect a fundamental asymmetry between the transition from Dutch to British hegemony and transition from British to U.S hegemony. Dutch and British hegemonies within the Western world are both based, among other things, on a privileged access was based on the coercive incorporation of Asian territories within the jurisdiction of the hegemonic state- the Indonesian archipelago by the Dutch, and the entire Indian subcontinent by the British (ARRIGHI, 1999, p. 217).

Ainda sobre o império britânico e a relação entre a segurança energética e sua posição de hegemonia, afirma Hage (2011) que, como já mencionado, a decisão do Almirantado britânico, em 1912, de inserir o combustível fóssil na marinha permitiu vantagens que os colocaram à frente das outras potências. Em suas palavras:

Nos primeiros anos do século XX o Império alemão era considerado o grande rival do britânico, aquele que teve reais possibilidades de ter acelerado a decadência de Londres. É sabido que a marinha britânica gozou de preeminência em todo o Globo. Mas a motricidade daquela armada era feita por meio da queima de carvão mineral em caldeiras que produziam vapor – elemento essencial para mover as grandes embarcações de guerra. A novidade revolucionária alemã foi ter instalado o motor a óleo combustível em seus navios. Os vasos de guerra de Guilherme II, movendo-se a combustível fóssil, ganhavam em agilidade dos britânicos, poupando tempo e adentrado mais rapidamente em áreas que poderiam prejudicar muito o poder naval do rival (Yergin, 1994). A decisão de urgência feita pelo primeiro lorde do Almirantado, Churchill, foi equipar rapidamente sua marinha com o mesmo motor dos alemães, compacto, eficiente e movido a óleo diesel. A partir daí (...) primeiramente as grandes potências tentaram dominar, ou controlar, as riquezas petrolíferas em seus pontos de exploração, o Oriente Médio, da Arábia Saudita e a Pérsia. Atualmente, os pontos de fricção se tornam mais dramáticos, uma vez que emergem outras regiões e mais atores pesos-pesados. Agora Rússia, Estados Unidos e China estão no jogo (HAGE, 2011, p.11).

Assim sendo, podemos concluir que a lógica do cenário energético mundial não está ligada apenas a questões de segurança energética. Em muitos momentos da história, a posição privilegiada de alguns países no assimétrico sistema internacional se deu em decorrência de facilidades no acesso aos recursos necessários ao desenvolvimento desses países. Os recursos energéticos têm, de regra, localização precisa, remetendo à noção de território fixo da geopolítica internacional e não à lógica dos fluxos transnacionais (finanças, comércio, informação, etc.).



No caso particular da energia fóssil, atentos às volatilidades dos preços do petróleo, à instabilidade geopolítica das principais regiões produtoras, à incerteza quanto ao abastecimento e às consequências negativas para o meio ambiente decorrentes do uso de petróleo e gás como energia que move o mundo, os Estados buscaram, nos anos mais recentes e, sobretudo no esteio das crises dos anos 1970, alternativas que diminuíssem a dependência da queima desses combustíveis e que, principalmente, garantissem sua segurança energética. De acordo com Fuser:

Na perspectiva dos países desenvolvidos que importam petróleo e gás, como os Estados Unidos, o Japão e os mais prósperos entre os integrantes da União Europeia, segurança energética é definida como o aporte confiável, amplo e diversificado e a preços acessíveis de suprimentos de petróleo e gás (e seus equivalentes futuros) para os Estados Unidos, seus aliados e parceiros - e a infraestrutura adequada para levar esses suprimentos ao mercado (2013, p.146).

Ou seja, segurança energética pode ser definida como a possibilidade de acesso que o estado precisa ter aos recursos de energia essenciais às suas necessidades. É possível perceber que este é um argumento específico articulado ao discurso hegemônico dos Estados Unidos, pois utiliza a energia a partir de uma visão sistêmica que vai além da fronteiras dos Estados, envolvendo seus interesses, aliados ou opositores. Dessa maneira, a definição serve como uma justificativa para o acesso amplo aos recursos correspondentes à demanda norte americana e às demais potências mundiais.

Em muitos momentos este conceito de segurança energética aparece confrontado com o conceito de “soberania energética” de **“soberania energética”** de quem **perde os recursos fornecedores é produtores** de q u e energia. Ainda segundo Fuser (2013):

Soberania, nesse contexto, é entendida como o pleno uso dos recursos naturais com potencial energético pelas sociedades em que esses recursos se situam, com a intenção de atingir objetivos de desenvolvimento econômico e social, definidos a partir do Estado (FUSER, 2013, p. 146).

Nesse cenário, é forte o papel do Estado como agente regulador em busca de satisfazer ou maximizar os benefícios retirados dos recursos energéticos. Temos ainda o monopólio de empresas estatais com pequena participação de empresas privadas. Porém, estes dois conceitos precisam ser entendidos como conceitos políticos que possuem um papel na história e servem como instrumentos para defender os interesses daqueles que os empregam. Dessa maneira

O conceito de segurança energética tem sua origem no Choque do Petróleo de 1973, quando o embargo petrolífero decretado pelos países árabes da Opep provocou, em poucos meses, uma alta de 800% nos preços. Esse evento salientou a dependência dos Estados Unidos e das demais potências econômicas, os integrantes do chamado "Norte global", em relação aos países exportadores de hidrocarbonetos (petróleo e gás natural), quase todos situados no Sul (FUSER, 2013, p. 147).

A partir desse momento houve uma securitização do mercado energético mundial, pois os Estados Unidos passaram a considerar a energia um elemento vital para seu desenvolvimento, justificando até mesmo, uma ação militar (caso fosse necessário). Assim, os EUA passaram a moldar a maneira como a energia é entendida e, principalmente, negociada no cenário internacional. De fato, é impossível analisarmos o mercado energético mundial sem entender a relação que se estabeleceu entre este mercado e as necessidades dos Estados Unidos. Os Estados Unidos são um dos maiores produtores (ao lado de Rússia e China) e consumidores de energia, o que garante maior poder de negociar no mercado internacional. *‘Dependem, porém, do fornecimento externo para suprir parte da demanda doméstica por petróleo e gás natural. O grau de dependência externa é maior no caso do petróleo. O país importa cerca de 60% do petróleo consumido internamente’* (BENEVIDES, 2011, p.6). Por isso, a segurança energética é prioridade para o governo norte americano. Pode-se afirmar que essa segurança energética foi responsável pela ascensão e consolidação da hegemonia dos EUA na segunda metade do século XX, ou seja, o acesso aos recursos energéticos (mesmo que proveniente de guerras) possibilitou o crescimento econômico do estado norte-americano.

Durante a primeira Guerra mundial o carvão perdeu espaço para o petróleo (apesar de ainda ser significativo na matriz energética norte americana até hoje). No século XX os EUA ocuparam posição de destaque na produção e consumo de petróleo. Ainda segundo Benevides,

Sua utilização como combustível generalizou-se a partir do século XX, com o advento da produção industrial de automóveis e com a descoberta de novas províncias petrolíferas, como o já mencionado *Spindletop Oil Field*, no Texas, em 1901. Da mesma forma que o carvão marcou os primórdios da era industrial, sobretudo na Inglaterra, a exploração do petróleo esteve vinculada à ascensão dos Estados Unidos como potência mundial. O poderio estadunidense beneficiou-se, nesse sentido, tanto dos métodos de produção desenvolvidos por Henry Ford como da riqueza proporcionada pelos poços de petróleo (BENEVIDES, 2011, p.65).

Pode-se dizer, portanto que a produção e consumo do petróleo atrelado a um modelo econômico capitalista baseado no consumo de massa ao mesmo tempo em que gerou a necessidade de expansão da economia norte americana foi responsável pela consolidação da posição de hegemonia dos EUA, pois garantiu sua segurança energética. De acordo com IPEA,

A partir da Primeira Grande Guerra (1914-1918), seus derivados despontaram como combustível mais eficiente para alimentar os meios de destruição. Posteriormente, no pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com a difusão dos bens de consumo duráveis e do *American way of life*, a economia se “petroliz

esta matéria-prima ultrapassou todas as suas concorrentes, considerada principal fonte de energia e de transporte do mundo industrial ” IPQA, 2012, p. 9).

A partir dos anos 1940, começou-se a falar sobre o problema da escassez do petróleo, juntamente com o problema de aumento da dependência a importação do líquido. A relação entre demanda e produção manteve seu equilíbrio até aproximadamente os anos 1950, quando houve aumento nas importações (que durou até a década de 70). Este aumento fez com que os EUA tivessem que fazer mudanças na sua política energética. Passaram a usar seu poderio militar para garantir a proteção dos navios, dos oleodutos e das principais rotas marítimas do comércio internacional de petróleo. Celebraram, também, acordos estratégicos com grandes países produtores, como a Arábia Saudita, por exemplo. A partir daí a política externa norte-americana passou a ser guiada pelo objetivo de garantir a sua segurança energética. De acordo com Klare (2009), Washington definiu sua estratégia a partir de uma iniciativa direta (envolvimento norte americano em conflitos) e indireta (através de negociações sobre financiamento ou fornecimento de armas). Klare afirma que a iniciativa teve início no ano de 1945, com o estabelecimento de uma aliança com a Arábia Saudita, quando o governo norte-americano se comprometeu a proteger o país em troca de acesso privilegiado ao petróleo.

Em seguida, segundo Brozowski três fatores que ajudaram a alarmar o governo norte-americano acerca da possibilidade de falta de energia: a Guerra fria e a corrida armamentista (o aparato militar é extremamente dependente de petróleo), a era de ouro do capitalismo, ou seja, período de forte crescimento econômico generalizado (quanto mais crescimento mais energia é necessária) e, em terceiro lugar, a diminuição das reservas de petróleo.

Já na década de 1970, fatores como o fim do padrão ouro-dólar de Bretton Woods, a Guerra do Vietnã e os dois choques do petróleo (1973 e 1979), entre outros, fizeram com que a busca pela segurança energética tivesse que ser mais firme, o que ficou estabelecido pela Doutrina Carter, que pretendia utilizar meios militares, tendo como foco a região do Golfo Pérsico. Benevides (2011) nos oferece de maneira breve as medidas adotadas pelo governo norte-americano na tentativa de garantir o acesso à quantidade de energia que seria necessária ao seu desenvolvimento. Em suas palavras:

a) presença militar no Golfo Pérsico; b) aliança com a Arábia Saudita; c) criação da Agência Internacional de Energia; d) reservas estratégicas de petróleo; e) ampliação da produção doméstica de energia; f) programas de conservação e eficiência energética; g) estímulo a fontes renováveis de energia; h) diversificação da oferta externa de petróleo. (BENEVIDES, 2011, p.85)

Na década de 1980, a hegemonia norte-americana passava pela estratégia de enfraquecer o comunismo. Para Brozoski essa postura definia o direcionamento de recursos para o *‘fortalecimento do poder bélico dos EUA para fazer frente à URSS; e intervenções militares em vários países do Oriente Médio, portadores de imensas reservas petrolíferas .’* (2013, p. 5). Obviamente e mais uma vez, o aumento no aparato bélico exigia mais energia disponível, deixando clara a relação entre a garantia da segurança energética e a manutenção da posição hegemônica norte-americana.

A década de 1990 viu a consolidação da hegemonia norte-americana através da queda da URSS e, posteriormente, a Guerra do Golfo, ainda que alguns autores defendam que o petróleo teria sido apenas mais um elemento para deflagrar a guerra. Os anos 90 foram, ainda, testemunhas do aumento da demanda energética, fazendo com que fosse necessário que os EUA buscassem fontes diversificadas de energia. Além disso, outras regiões, como a América do Sul e o continente africano, começaram a ver a face do programa neoliberal que, posteriormente, teve como consequência, a privatização de importantes estatais do setor de energia e telecomunicações em vários países.

A partir dos anos 2000, o governo norte-americano passou a considerar a energia como algo vital para o Estado, ou seja, sendo justificada até mesmo uma ação militar caso fosse necessário. Em 2001, os EUA apresentaram ao mundo sua *National Energy Policy* (NEP), que definiu a estratégia das ~~na~~ traduzida num esforço para obter o controle ou pelo menos convencer países dotados de recursos energéticos sobre as vantagens de investimentos estrangeiros (Klare, 2004). O principal foco dessa estratégia é o Golfo Pérsico, pois concentra dois terços das reservas de petróleo. Nas palavras de Benevides:

De acordo com o documento, a segurança energética dos Estados Unidos seria indissociável do ambiente internacional, em particular no que diz respeito ao mercado do petróleo. As recomendações da NEP baseavam-se em dois pressupostos principais. Em primeiro lugar, a segurança energética dos Estados Unidos dependeria da garantia do fornecimento de recursos energéticos em volume suficiente para sustentar o crescimento econômico (...). Em segundo lugar, o Governo George W. Bush deveria reforçar ações voltadas para a liberalização dos mercados e para a promoção de marcos regulatórios estáveis nos setores de energia. (BENEVIDES, 2011, p. 123).

Nesse sentido, a NEP sugere que o Governo dos EUA deve: conferir prioridade à segurança energética no contexto das políticas externa e de comércio internacional; reivindicar maior transparência na divulgação de informações sobre o mercado internacional de petróleo; promover a liberalização e a abertura dos mercados de energia ao comércio e aos investimentos internacionais; diversificar a oferta global de petróleo; promover a exportação

de tecnologias desenvolvidas pelos Estados Unidos na área de energia renovável; patrocinar, no âmbito da política sobre mudança do clima, a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias, a liberalização dos mercados e a cooperação com os países em desenvolvimento; estimular a produção e o consumo de combustíveis renováveis e alternativos em escala global; manter coordenação com os países-membros da Agência Internacional de Energia (AIE); e, finalmente, estabelecer parcerias energéticas com grandes países produtores de petróleo e gás natural.

Hoje, a estratégia norte-americana para garantir sua segurança energética passa por: incrementar as importações de petróleo vindos de outras regiões que não o Oriente Médio pois o governo norte americano tem conhecimento dos conflitos e instabilidade política provenientes daquela região. Sendo assim, tem buscado construir parcerias com os governos da América Latina, da África e da Ásia Central. De acordo com Fuser (2013):

Washington também preconiza que esses fornecimentos sejam feitos de preferência por empresas privadas e segundo critérios do mercado, o que, na prática, significa o controle do petróleo, do gás e dos biocombustíveis por empresas internacionais, sobretudo americanas (FUSER, 2013, p. 148).

Ou seja, podemos concluir, quanto a esse aspecto, que a hegemonia norte-americana alimenta e é alimentada pela sua busca por segurança energética, em uma relação mútua de dependência. Se o sistema internacional não fosse tão assimétrico e os EUA não fossem o *hegemon*, certamente o governo norte-americano não teria liberdade para realizar as medidas que adota no cenário internacional. Em contrapartida, se não houvesse a garantia de acesso ao petróleo os Estados Unidos não conseguiriam manter sua hegemonia por que sua matriz energética depende fortemente desse recurso, ainda que haja a possibilidade de diminuir essa dependência através do polêmico gás de xisto.

A partir deste pequeno esboço é possível compreender que o mercado mundial de energia envolve muitos interesses e atores de influência na economia e na geopolítica do mundo. A ligação entre os planos interno e o externo da economia política dos Estados fica clara com a afirmação de Benevides. De acordo com o autor, “*o grau de dependência das importações, reflete-se, por sua vez, da formulação das respectivas políticas energéticas dos países*” (BENEVIDES, 2011, p. 33). E foi atento a esses fatores que o estado brasileiro buscou, através da política externa, minimizar os possíveis prejuízos ou pelo menos tentar garantir, de alguma maneira, que o país tivesse acesso à quantidade de energia necessária para o seu desenvolvimento ou, em outras palavras, sua segurança energética. É possível perceber que as ações para energia lideradas pelo Itamaraty e pelos chefes do executivo estavam

direcionadas a diminuir a dependência brasileira à importação, principalmente, de petróleo. Dessa maneira, acreditamos que a política externa brasileira para energia pode ser considerada uma política pública no sentido de visualizar no exterior, possibilidades de crescimento econômico, desenvolvimento e, em amplos sentidos, a autonomia energética, conferindo maior poder de barganha do Brasil no cenário internacional.

O Estado é o ator central no ramo da energia. Porém, essas ações do Estado devem ser entendidas à luz dos acontecimentos históricos no plano doméstico e internacional, e dos fatores e grupos de interesse que exerceram influência nos processos de tomada de decisão. De acordo com *dotados de Poderes soberanos para decidir a respeito do uso dos recursos energéticos existentes em cada país e para impor as políticas de energia, os Estados dispõem de diversos instrumentos para cumprir suas responsabilidades nesse setor*” ( 2 0 1 3 , 45).

**Tabela 1:Maiores Consumidores de Energia Primária (Million tonnes oil equivalent)**

País	Consumo
China	2735.2
Estados Unidos	2208.8
Rússia	694.2
Índia	563.5
Japão	478.2

Fonte: *BP statistical review of world energy*, 2013.

Outro ator importante no ramo da energia são as empresas de hidrocarbonetos que se dividem em estatais e mistas. De acordo com um documento do Departamento de Energia dos Estados Unidos, as empresas estatais comandavam 85% do mercado de hidrocarbonetos do mundo em 2011. Apesar da centralidade dos estados produtores e consumidores, o cenário energético global conta, ainda, com a atuação das grandes empresas transnacionais. Hage (2013), utilizando a obra de Peter Gowan afirma que

O controle sobre a comercialização e logística desse recurso não reside nos Estados produtores, considerando inclusive os do Oriente Médio. (...) Esta opinião se encontra em Antonia Juhasz para quem a bolsa Nymex (ativos de futuro), em Nova York, é o lócus em que parte do petróleo mundial, o spot, é comercializada pela Goldman Sachs, City Bank e outros bancos de investimento, considerando também o interesse das grandes petroleiras anglo-americanas (2013, p. 169).

As grandes empresas estão concentradas, na maioria dos casos, na exploração de hidrocarbonetos e seus derivados. Em 2011, seis das doze maiores empresas do mundo em faturamento estão relacionadas ao mercado de energia. De acordo com Fuser,

As IOCs, *Internacional Oil Companies* também conhecidas coletivamente como *Big Oil*, ou "as principais", desenvolveram estreitos laços com seus respectivos governos nacionais, especialmente com o dos Estados Unidos, onde se situa a maioria delas (FUSER, 2013, p. 60).

Elas participam no financiamento de campanha, na realização de *lobby* (principalmente nas políticas que busquem minimizar os efeitos das mudanças climáticas) e nos assuntos de política externa, como o apoio a ações militares nos países com grandes reservas petrolíferas confirmadas, principalmente, nos EUA, onde essa relação fica mais clara. Ainda de acordo com Fuser (2013), a partir da década de 1990, essas empresas sofreram importantes processos de fusão com estatais, fruto da expansão do neoliberalismo e consequente privatização de estatais dos setores de energia e telecomunicações. As principais transnacionais são: a *ExxonMobil* (EUA - privada), a *Royal Dutch Shell* (Reino Unido/Holanda - privada), a *BP - British Petroleum* (Reino Unido - privada), a *ChevronTexaco* (EUA - privada), a *ConocoPhillips* (EUA - privada), a *TotalFinaElf* (França - privada) e a *Ente Nazionale Idrocarburi* (Itália - privada).

Apesar das diferentes origens, essas empresas possuem sedes poderosas e influentes nos EUA onde desenvolvem suas atividades de lobby. Além disso, como já foi demonstrado, essas corporações controlam toda a cadeia produtiva desde a exploração até os postos de gasolina; realizam lobby, financiam campanhas eleitorais e influenciam a política externa dos países. Nas palavras de *Estadordesde os interesses da empresa, oña nacional, e no além-mar por meio da diplomacia e das forças armadas*” (GILBERTO, p. 12).

Além desses atores, destacam-se as organizações internacionais do ramo da energia como a OPEP, Organização dos Países Produtores de Petróleo e a AIE, Agência Internacional de Energia, vinculada à OECD, Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, além da REN21, *Renewable Energy Policy Network for the 21st Century*, e da *Sustainable Energy for All*, vinculadas a ONU, Organização das Nações Unidas. De acordo com Fuser, as relações de poder se estabelecem da seguinte maneira:

Cada uma delas expressa a articulação dos interesses de um dos dois grandes campos em que se dividem os Estados no que diz respeito às questões energéticas: os países exportadores, cuja parcela mais significativa é filiada a Opep, e os países desenvolvidos consumidores de energia se fazem representar por meio da AIE (FUSER, 2013, p. 65).

Apesar de inúmeras diferenças quanto sua atuação, origem, natureza e até mesmo, objetivos, essas entidades possuem importante papel no cenário energético mundial, pois

estabelecem relações que definem as regras desse mercado. Essas relações podem ser visualizadas no quadro a seguir:

**Quadro 1: Atores do Cenário Energético Mundial**

TIPO	ATOR	NATUREZA	FUNDAÇÃO	ATUAÇÃO
MULTILATERAL	AIE	Multilateral vinculada à OECD	1974	Compartilhamento de informações e coordenação de políticas com vistas a segurança energética dos seus sócios (membros da OECD).
	OPEP	Multilateral	1960	Realiza duas conferências anuais e encontros periódicos para a definição das cotações do produto no mercado global e controla o preço do petróleo bruto e dos volumes produzidos.
	REN21		2005	Produz uma série de relatórios reconhecidos internacionalmente sobre a política de energia renovável e desenvolvimento do mercado de energias renováveis; trabalha em cooperação com outras ONGs.
	<i>Sustainable Energy For All</i>		2012	Iniciativa lançada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas que criou uma Agenda de Ação Global para orientar os esforços empreendidos em prol de alcançar objetivos da iniciativa.
TRANSNACIONAL	Movimentos Sociais	Transnacional	-	Questionar criticamente as ações designadas pelos Governos e/ou empresas nos assuntos energéticos
	IOCs ( <i>Internacional Oil Companies</i> )	Privadas ou Mistas	-	Controlam toda a cadeia produtiva desde a exploração até os postos de gasolina; realizam lobby, financiam campanhas eleitorais e influenciam a política externa dos países.
NACIONAL	Estados Produtores	Estatal	-	Buscam garantir sua segurança energética, investem em pesquisa e tecnologia, cobram impostos e taxas, criam normais fiscais, tentam regular a participação do capital privado no mercado energético, criam políticas públicas e determinam o tipo de consumo que será estabelecido dentro de seus respectivos territórios. Destaque para: Rússia, Arábia Saudita.
	Estados Consumidores		-	Tentam diminuir a dependência externa, buscam garantir sua segurança energética, podendo recorrer a ação militar caso necessário; buscam influenciar as políticas dos países produtores, tentam diversificar fornecedores externos.



	Empresas Estatais	-	Tentam se apropriar o máximo possível dos lucros provenientes da exploração dos hidrocarbonetos, defesa dos interesses nacionais articulados a essa exploração, investimento em pesquisa e tecnologia e investimento em fontes alternativas de energia quando necessário.
--	-------------------	---	---

Fonte: Elaboração própria com algumas informações retiradas de Fuser (2013).

Porém, as relações estabelecidas no ramo do mercado da energia não devem ser entendidas apenas a partir da análise de seus principais atores. De acordo com Sennes e Narciso (2009), as relações devem ser entendidas como inseridas em um cenário extremamente político que é, ao mesmo tempo, condicionante e condicionado, pelas dimensões domésticas e internacionais, além de outros fatores como restrições tecnológicas e econômicas. Por isso, eles afirmam que há cinco fatores chave para entendermos a capacidade de eficiência e / ou segurança *quantidade e qualidade da disc a d e reservas ou recursos energéticos; capacidade tecnológica em toda cadeia energética; disponibilidade de capital para investimento; infraestrutura; e acesso a mercados consumidores”* ( S E N N A R C I S O , 2009, p. 3). Podemos somar ainda fatores como: diversidade de recursos disponíveis no seu território, capacidade de controle sobre esses recursos, poderio econômico e poder de barganha no cenário internacional, por exemplo. E poderíamos até mesmo incluir o poderio militar, pois de acordo com Fuser:

Estados, especialmente as grandes potências, podem recorrer à ameaça de guerra ou a força das armas para garantir seu acesso a recursos energéticos existentes em países estrangeiros ou condicionar o comportamento de outros Estados em questões ligadas ao abastecimento de combustíveis (FUSER, 2013, p.46).

Dessa maneira, podemos concluir que a relativa posição dos países diante desses fatores ou condicionantes formam uma variável para compreensão da política externa ou de suas ações no cenário energético internacional. Hage contribui afirmando que:

Na Antiguidade e na Idade Média, os insumos energéticos já eram controlados por elites políticas e religiosas, senhores e sacerdotes. Na Idade Contemporânea passaram a sê-los por grandes corporações internacionais e pelas grandes potências. Embora o sistema internacional tenha mudado, no quesito en e r g i a a “ t r a d i ç ã vigora (2013, p.5)

Feito este breve relato sobre a importância da energia, sobre os principais atores desse ramo e sobre como se dá o funcionamento das relações dentro desse mercado, é possível perceber que ela desempenha um papel importante no sentido de ajudar (ou dificultar) os

países a atingirem seus objetivos de autonomia e desenvolvimento. De acordo com Luz e P e r e i r a , n o o ~~crecimento econômico~~ *Brasil é um dos principais fatores domésticos capazes de explicar as orientações recentes da política externa* ” ( 2 0 1 2 , p . 2 ) . H é possível perceber um esforço do governo brasileiro em atingir não só a autossuficiência energética, mas também, principalmente a partir dos anos 2000, a possibilidade de se tornar uma potência no ramo da energia no cenário mundial. É importante destacar que nem sempre a política energética adotada pelo governo foi aceita pelos outros atores do setor energético nacional ou mesmo da sociedade civil. Os movimentos sociais, por exemplo, veem de maneira crítica esses esforços, defendendo que o Governo possui posturas que alimentam a dependência brasileira ao capital estrangeiro. Iniciativas como as atuais do SINDIPETRO, Sindicato dos petroleiros do Norte Fluminense, e questionamentos a respeito dos leilões do pré-sal no Campo de Libra, na Bacia de Campos, ou as críticas dos empresários do setor sucroenergético ao Governo Dilma Rousseff, debates que estão na hora do dia, trazem ainda mais paradoxos sobre a legitimidade das políticas e dos interesses presentes no mercado energético nacional. Pode-se concluir a princípio que a dimensão energética e, conseqüentemente, a política externa para energia, apresenta dimensões conflitivas, pois, como qualquer campo da realidade social está permeada por diferentes atores, agendas e interesses. De qualquer maneira, vamos nos debruçar sobre as iniciativas do governo federal sobre este ramo da economia nacional.

### **1. 3 A Energia na Política Externa Brasileira**

#### 1.3.1 Da Era Vargas à Ditadura Militar

Inicialmente faz-se necessário justificar a escolha do Governo Vargas (1930-1945) para o começo da análise da política externa para energia do governo brasileiro. Ao analisarmos a cronologia de produção e/ou incentivos ao uso dos biocombustíveis, especificamente, é possível perceber que há uma vinculação entre estratégia nacional desenvolvimentista e incentivo ao fortalecimento e crescimento do setor energético nacional, donde a nossa opção, em termos metodológicos, de iniciar com a Era Vargas.

**Quadro 2: Fases de maior incentivo, produção e uso dos biocombustíveis no Brasil**

Década	Fatores domésticos	Fatores externos
Anos 30	Governo Vargas	Crise Econômica Mundial de 1929
Anos 70	Ditadura Militar	Crise Econômica Mundial e Choque do Petróleo 1973
Anos 2000	Governo Lula da Silva	Crise Econômica Mundial

Fonte: elaboração própria (2013).

Já se sabe que o Estado desenvolvimentista buscou promover o crescimento econômico a partir da intervenção estatal e investimento em setores de suma importância como indústrias de base, comunicações e energia. Assim, o foco na industrialização fez crescer a demanda por energia sendo necessário buscar novas formas que garantissem a segurança energética da “nação” ou do “de

Grosso modo, a política externa de Vargas pode ser caracterizada pela reforma no Ministério das Relações Exteriores, o MRE, a ênfase na diplomacia econômica (ou seja, com foco nas relações comerciais), por uma relação equidistante e de pragmatismo com Estados Unidos e Alemanha, visto o contexto do cenário internacional, e por um projeto de desenvolvimento da indústria siderúrgica no país. De acordo com Cervo e Bueno, houve, no fim da década de 1930, uma opção pelo alinhamento aos Estados Unidos em decorrência não só das limitações econômicas germânicas para atender as necessidades brasileiras. Este alinhamento aos norte-americanos deveria ser entendido não só do ponto de vista das relações comerciais *há que se considerar, ‘além do pragmatismo, o lastro histórico que existia no relacionamento dos dois países; não se pode também perder de vista a atração cultural e a política de aliciamento praticada por aqueles’* CERVO E BUENO, 2010, p. 235).

Muitos autores afirmam, a partir de Gerson Moura (2012), que Vargas percebeu no cenário internacional uma possibilidade de ver oportunidades na rivalidade entre Alemanha e EUA para o crescimento nacional e desenvolvimento industrial do país. Nas palavras de Oliveira *os anos 30 marcam uma mudança fundamental na substância da política externa brasileira, que vai ganhando contorno de uma diplomacia para o desenvolvimento, voltada para a busca de melhores relações econômicas externa do país’* (2005, p. 47). Cervo *foram recriadas, na época “de Vargas, as condições para*

*implementar pela primeira vez, um tipo de política externa funcional, tendo em vista não mais o interesse de um segmento social, mas o superior interesse da nação”* ( CERVO E BUENO, 2010, p. 139 ).  
a política externa de Vargas pode ser considerada um marco que inicia não só, internamente o nacional desenvolvimentismo como estratégia política e econômica, mas também inaugura uma política externa estratégica que estivesse atrelada a esses interesses de desenvolvimento e crescimento econômico e, principalmente, busca pela autonomia.

O Estado Novo (1937-1945) exacerbou as contradições da política externa brasileira no que diz respeito às relações com Estados Unidos e Alemanha. Apesar da postura ideológica que podia ser comparada à Berlim, o alinhamento à potência germânica não foi automático. Conferindo maior peso as relações econômicas, a postura Brasileira foi de alinhamento aos Estados Unidos, preocupados com a possível influência alemã em território nacional. Nas palavras de Cervo e Bueno (2010, p. 248), “ *a partir de maio de 1938, as relações do Brasil com Estados Unidos melhoraram ainda mais, não só em razão da presença de Osvaldo Aranha à frente do Ministério das Relações Exteriores, mas também por causa da crise nas relações com a Alemanha* ” (CERVO E BUENO, 2010, p. 248).

Com o advento da segunda guerra mundial, o Brasil declarou neutralidade, que logo foi substituída pela política de “ *capacidade militar brasileira para exercer vigilância em todo extenso litoral* ” ( CERVO E BUENO, 2010, p. 249 ).  
crescimento das relações comerciais do Brasil com Estados Unidos e Grã Bretanha. De acordo com Gerson Moura, houve, nesse período uma postura de indefinição do Brasil que foi denominada “ *equidistância pragmática* ” :

Pelo fato de o Brasil ter procurado tirar proveito da disputa então existente entre os dois blocos de poder, vale dizer, Estados Unidos e Alemanha. A atitude de indefinição do Brasil em face daqueles permitiu-lhe tirar vantagens em termos econômicos e comerciais. A retração da presença comercial da Alemanha na América do sul por causa do conflito, e razões de ordem interna, inclusive a pressão popular, levaram o Brasil a abandonar a equidistância, substituindo-a pelo alinhamento aos estados unidos no d=final de 1941 e início de 1942 (...) os Estados Unidos, por seu turno, a fim de obter a colaboração do Brasil, em razão de sua posição geográfica e dos seus minerais estratégicos faziam-lhe concessões (CERVO E BUENO, 2010, p. 250).

Dessa postura, se deu a implantação da Usina de Volta Redonda, que foi financiada por créditos americanos concedido pelo *Export-Import Bank* e por recursos do governo brasileiro (FAUSTO, 2010, p. 371). O projeto de uma siderúrgica estava de pleno acordo com a estratégia desenvolvimentista e militar. Nas palavras de Cervo e Bueno (2010, p. 259), “ *a aspiração nacional tornou-se realidade durante o período Vargas, que tirou partido da conjuntura criada pela segunda guerra mundial* ” ( 2010, p. 259 ). Diante de s

para os Estados Unidos ter a possibilidade de exercer influência política na América do Sul, principalmente no Brasil devido à posição geográfica do nordeste. Ciente disso, Vargas percebeu que haveria possibilidade de barganhar um projeto de cooperação. Vargas procurou *“obter vantagens concretas para o desenvolvimento econômico nacional, como recursos e tecnologia norte americanas para a construção de uma usina siderúrgica situada em Volta Redonda .”* ( C E R V O E B U E N O , 2 0 1 0 , p . 2 5 9 ) . É i m Unidos, esta ajuda financeira e tecnológica para a construção da siderúrgica tinha o papel de consolidar a presença norte americana na região (em contraposição à alemã), além do crescimento da industrialização brasileira demandar importação de bens, ou seja, esta parceria seria interessante comercialmente e politicamente para a economia norte americana.

O foco na indústria siderúrgica deixou o petróleo em segundo plano durante o Estado Novo. F o i s o m p a r t i t d e 1 9 3 5 , q u e a l g u n s i n d u s t r i a i s b r a s i l e i r o s c o m e ç a m a s e i n t e r e s s a r p e l a i n s t a l a ç ã o d e r e f i n a r i a s . I s s o l e v o u a S t a n d a r d e m 1 9 3 6 , a T e x a c o , a A t l a n t i c e a A n g l o - M e x i c a n , e m 1 9 3 8 , a p r o p o r a i n s t a l a ç ã o d e g r a n d e s r e f i n a r i a s n o p a í s ” ( F A U S T O , 2 0 1 0 , p.372). O interesse das empresas estrangeiras despertou o debate acerca da nacionalização e possível intervenção estatal. Assim, em 1938, o governo declarou um decreto-lei que criava o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), comandada pelo General Horta Barbosa, e nacionalizava a indústria do refino de petróleo importado ou produzido no Brasil. Porém, de acordo com Fausto, essas iniciativas não obtiveram sucesso e, em 1943, os interesses das empresas privadas passaram a dominar o setor. Em suas palavras:

As realizações do Estado Novo no setor petrolífero foram reduzidas. Nem por isso deixaram de ser importantes sob dois aspectos. De um lado, a política da CNP bloqueou iniciativas das grandes empresas estrangeiras, ainda que não conseguisse uma resposta alternativa as suas propostas. De outro, a ação do General Horta Barbosa representou um ponto de apoio e uma referência para os grupos que nos anos 50 pressionariam pela adoção de uma linha semelhante a sua, vitoriosa com a criação da Petrobrás, em outubro de 1953 (FAUSTO, 2010, p. 373).

D e a c o r d o c o m C e r v o e B u e n o , e n t r e 1 9 4 3 e 1 9 4 5 , o d e s e n v o l v i m e n t o a s s o c i a d o ” n a a P E B . T e r m i n a d a a s e g u n d a g u e r r a m u n d i a l , e e s t a b e l e c i d a a g u e r r a f r i a , o B r a s i l e A m é r i c a d o S u l f i c a r a m s o b h e g e m o n i a d o p r o j e t o p o l í t i c o , e c o n ô m i c o , c u l t u r a l e , s o b r e t u d o , i d e o l ó g i c o , l i d e r a d o p e l o s E s t a d o s U n i d o s . N a s s u a s p a l a v r a s p a r a a m o s t r a r o a l i n h a m e n t o d o B r a s i l e d a A m é r i c a l a t i n a a o b l o c o d e p o d e r l i d e r a d o p e l o s E s t a d o s U n i d o s ( . . . ) , f o i a a s s i n a t u r a d o T r a t a d o I n t e r a m e r i c a n o d e A s s i s t ê n c i a R e c í p r o c a ” ( 2 0 1 2 ) , A s s i n a d o e m 1 9 4 7 , d u r a n t e a C o n f e r ê n c i a

Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança, realizada na cidade do Rio de Janeiro, o TIAR definia a criação de um acordo de defesa militar mútua entre os países do continente. Dotado de 26 artigos e ratificado por 22 países, o documento visava unir os países contra ataques, comprometendo cada um dos assinantes com a defesa dos países signatários. Ou seja, pode-se afirmar que o governo Dutra (1946-1950) representou a consolidação dessa postura de alinhamento, principalmente, após o voto do Brasil (que seguiu o dos Estados Unidos) em relação à questão da China que se colocou na ONU.

Além disso, supunha-se que tal alinhamento garantiria a manutenção da superioridade militar na América do Sul - leia-se, Argentina - além, é claro, de uma participação de destaque nos principais fóruns da nova ordem mundial. Ambos os objetivos, entretanto, não foram contemplados (PINHEIRO, 2010, p. 28).

O ano de 1948 marca o início da campanha “O Petróleo nacionalistas descontentes com a presença das multinacionais no controle e refino e comércio no país (MEDEIROS, 2010, p.55). Desse processo culminaria a criação da Petrobras em 1953, apesar de muitas resistências e do *lobby* político de empresas multinacionais do setor. O segundo governo Vargas (1951-1955) fez com que, nas palavras de Pinheiro:

O paradigma *americanista* tivesse que se adaptar ao nacional-desenvolvimentismo. Assim, a política externa do novo governo Vargas ficou conhecida pelo termo *barganha nacionalista*, pela qual se procurava negociar o apoio político-estratégico a Washington pela ajuda ao desenvolvimento econômico (PINHEIRO, 2010, p. 28).

Além disso, as políticas adotadas por Vargas trouxeram a tona, mais uma vez, a disputa entre “nacionalistas” e “entreguistas”

O populismo, o nacionalismo, e o anti-imperialismo tornam-se, aliás, categorias cada vez mais presentes no discurso político dessa época. Assim, as questões relativas ao aproveitamento dos minerais estratégicos (o petróleo, principalmente) e à entrada do capital estrangeiro foram postas na ordem do dia (CERVO E BUENO, 2010, p. 273).

Nesse momento, o governo brasileiro decidiu que seria interessante estabelecer um plano de cooperação com Estados Unidos que fosse capaz de gerar algum desenvolvimento econômico através de apoio norte americano à industrialização brasileira. Os dois países firmaram, nesse sentido, um *memorandum* de cooperação econômica, que designava a:

Construção de hidrelétricas; obras de aproveitamento econômico do vale do São Francisco; construção e montagem de refinarias de petróleo; de duas usinas de azoto sintético; de novas instalações para ampliação da siderúrgica de Volta Redonda (além de construção e montagem de outra siderúrgica); dragagem, construção e aparelhamento de portos, bem como aquisição de navios mercantes; plano para o aproveitamento do carvão; cooperação financeira e técnica para eletrificação de vias férreas; financiamento para transporte e estabelecimento de imigrantes; implantação de indústrias de beneficiamento de matérias primas; estudo das riquezas naturais e nacionais por companhias mistas americanas-brasileiras que seriam criadas;

construção e montagem de uma usina de álcalis em Cabo Frio; além de estudos para uma outra no norte do país; silos para cereais, armazéns, frigoríficos; e, finalmente, peças e equipamentos para aviação comercial (CERVO e BUENO, 2010, p. 275).

Em 1951, foi firmado entre os dois países, o acordo militar que garantia o fornecimento de minerais estratégicos brasileiros aos EUA. Mais uma vez, o acordo dividiu a opinião de entreguistas e nacionalistas que acreditavam que a negociação só beneficiava aos norte-americanos e colocava o Brasil em uma posição de dependência. Em fevereiro de 1952, o governo brasileiro firmou acordo para venda de minerais atômicos desde que os Estados Unidos concedessem financiamento que impulsionasse a economia nacional (que não obteve muito êxito). Nas palavras de Cervo e Bueno,

Na busca de alternativa, os Estados Unidos não forneciam os equipamentos de que o Brasil julgava necessitar no campo da energia atômica, o CNPq (...) sigilosamente, negociou a compra, por 80 mil dólares, em janeiro de 1954, de três ultra centrífugas para separação de urânio 235, de firmas particulares alemãs. O Brasil não as recebeu, em razão de a Alemanha, consoante o estatuto de ocupação das potências, não poder fabricá-las. Mesmo depois de finda a ocupação, em abril de 1955, a encomenda não foi entregue, por razões não suficientemente esclarecidas (CERVO E BUENO, 2010, p. 282).

O que é possível perceber neste episódio era uma falta de conexão e comunicação entre os objetivos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), das Forças Armadas e do Executivo. Apesar da importância energética e estratégica, o episódio da tentativa de compra das centrífugas para manejo de urânio acabou demonstrando os problemas de ordem interna na organização das políticas que deveriam ser feitas para desenvolvimento do interesse nacional. Isso por que, o episódio exacerbou as diferenças entre o recém-criado CNPQ e o Itamaraty, que duraria até o governo Café Filho.

Por outro lado, o acordo para criação da Petrobras, em 1953, e a lei que pedia a criação da Eletrobrás, de 1954, agradava os componentes da corrente nacionalista e tentava acalmar os ânimos daquelas de discordavam quanto à estratégia energética nacional que deveria ser seguida pelo país.

Quanto ao petróleo, Dutra elaborara em 1947 um anteprojeto de lei abrindo sua exploração aos investimentos estrangeiros. Não contentes com essa abertura, os Estados Unidos pretendiam obter condições mais favoráveis para a exploração, enquanto setores brasileiros faziam oposição ao anteprojeto, o que paralisou seu andamento. O governo Vargas deu fim à discussão e instituiu o monopólio estatal de pesquisa, exploração e lavra de petróleo, criando a Petrobras em 1953. A ameaça de boicote norte-americano aos fornecimentos de petróleo não se concretizou e os Estados Unidos terminaram por fornecer ao Brasil os equipamentos destinados à exploração de petróleo, para evitar que o país os comprasse na Europa (LIGIÉRO, 2011, p 24).

O governo Café Filho apresentou alguns avanços na política externa para energia, muito embora no âmbito de uma política de maior alinhamento com Washington. Foi firmado, em 1955, um acordo de Cooperação com os EUA na área da energia atômica que estabelecia uso civil e com fins pacíficos deste tipo de energia, além de um projeto de Cooperação para Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil. Novamente, o governo teve que lidar com pressões entre nacionalistas e entreguistas. Os primeiros reclamavam das cláusulas colocadas pelos norte americanos que, de certa maneira, limitavam as ações brasileiras no campo da energia atômica e determinava o monopólio estadunidense sobre as jazidas de minerais atômicos brasileiras, o que foi comprovado, posteriormente, com a abertura de documentos secretos, em 1956. *“O hiato representado pelo governo Café Filho significou, em termos de política exterior, principalmente no que tange as relações com Estados Unidos, um retorno ao período Dutra”* (CERVO E BUENO, 2010, p. 287).

O governo Juscelino Kubitschek (1956-60) tinha como projeto atingir o desenvolvimento rapidamente ( “ crescer 50% a do capital estrangeiro e via, portanto, no cenário internacional, a possibilidade de atrair o desenvolvimento para o país. Esta lógica nacional desenvolvimentista se refletiu na política externa, nas palavras de *para retirar o país do atraso, impunham-se não apenas reformas internas, mas também mudanças no relacionamento do país com as demais nações* ” 2010, p. 287).

Um ponto de destaque na PEB desse período foi a Operação Pan Americana, a OPA, que tinha o objetivo de revisar as relações interamericanas e aproximar os EUA da região através do fortalecimento das relações econômicas. De acordo com Pinheiro,

Invertendo a lógica da política externa norte-americana característica da Guerra Fria que percebia o comunismo como fonte de ameaça à segurança e à estabilidade política dos países ocidentais, a OPA propugnava ser esta ameaça uma consequência dos problemas sociais cuja causa profunda residia no subdesenvolvimento e na miséria, estes sim estímulos para a proliferação do ideário comunista. Em termos concretos, a OPA logrou apenas o aumento da assistência técnica norte americana para a América Latina e a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (PINHEIRO, 2010, p. 32).

No que diz respeito à política externa para energia no governo JK, merece destaque a assinatura dos Acordos de Roboré. No ano de 1957, Brasil e Bolívia firmaram um acordo que já vinha sendo negociado desde 1938, definindo as regras para exploração de petróleo na fronteira entre os dois países. Foram assinados 31 documentos que ampliaram o escopo do acordo para além da questão energética, definindo: a exploração do petróleo, e abastecimento de hidrocarbonetos ao Brasil; a estrada de ferro Corumbá-Santa Cruz de La Sierra;



intercâmbio comercial e econômico; e vinculação cultural. Porém, ao passar pelo Congresso Nacional, os acordos sofreram modificações que não foram aceitas pelo governo boliviano.

I s s o p o r q u e , p a r a o s n a c i o n a l i s t a s , o a c o a t e n t a d o à Petrobrás, favorecendo as empresas norte americanas que exploravam petróleo na Bolívia. Sendo assim, no ano de 1959, a Câmara considerou os acordos inconvenientes aos interesses nacionais. A confusão em torno dos acordos duraria até 1961, quando San Tiago Dantas pôs fim à tramitação dos documentos.

O final da década de 1950 e início de 1960 foram marcados por uma série de mudanças no cenário político internacional. Os governos Jânio Quadros (1961) e Jango (1961-64) representaram, de certa maneira, reflexos dessas mudanças nas suas respectivas políticas externas com uma postura que buscava maior autonomia, ainda que a conduta internacional ainda estivesse atrelada à postura nacional desenvolvimentista. A denominada PEI (Política Externa Independente) pode ser caracterizada basicamente por um caráter universal e pela aproximação com os países em desenvolvimento. De acordo com Ligiéro, *“embora tenha dado a entender que era simpático à experiência socialista, Jânio evitou colorações ideológicas, mantendo-se, porém, fiel ao mundo ocidental e se aproximando das teses terceiro-mundistas”* ( 2 0 1 1 , p . 7 6 ) . N a s p a l a v r a s d e

Pode ser dividida em duas fases, cujas principais marcas foram: na primeira, a busca pela preservação da paz, aproveitando-se do poder de barganha decorrente da possibilidade de o país optar por uma postura neutralista; e na segunda, a dissociação da Guerra Fria como elemento definidor central e a ênfase na questão do desenvolvimento. Em outras palavras, a disputa Leste-Oeste cede lugar ao conflito Norte-Sul como eixo condutor da política externa (PINHEIRO, 2010, p. 36).

O foco no desenvolvimento fazia sentido à medida que a PEI buscava, através de um *“ n a c i o n a l i s m o p a t r i ó t i c o ”* , c o n s t r u i r o u f o como um ator de grande poder político e econômico no cenário internacional. Por isso, a PEI apresentou um viés ideológico de resistência às intervenções de outros países nos assuntos domésticos brasileiros, sobretudo de resistência ao capital estrangeiro, baseado em um projeto de nacional desenvolvimentismo. Isso era claramente diferente do proposto por JK ou por outros chefes de Estado que viam com bons olhos a participação do capital estrangeiro.

Na política externa para energia de Jânio e Jango destaca-se a iniciativa de aproveitamento do potencial hídrico do país com a assinatura a Ata das Cataratas ou Ata de Iguaçu, no ano de 1966. Nas palavras de Medeiros,

Dando início à cooperação bilateral com o Paraguai para o desenvolvimento das relações no campo econômico. Este documento, tinha dentre seus objetivos a meta

de fazer um levantamento dos recursos hidráulicos que poderia ser aproveitado conjuntamente pelos países (MEDEIROS, 2010, p. 67).

Esta atividade inicial despertou interesses de outros países da região, como a Argentina, o que culminou com a assinatura do Tratado da Bacia do Prata que regularizava a cooperação multilateral entre esses países. Em linhas gerais a PEI configurou um importante momento da PEB na medida em que buscou fortalecer laços com a África e algum afastamento (ainda tímido) do colonialismo de Portugal, por um maior desejo de participação nos assuntos internacionais e luta pelo desenvolvimento, dando foco a questão Norte-Sul em detrimento da Leste-Oeste, baseados em um conceito de solidariedade e cooperação com os outros países em desenvolvimento.

### 1.3.2 A Ditadura Militar

No âmbito doméstico, a ditadura militar pode ser caracterizada por repressão política e cultural, pela luta contra o comunismo no âmbito social e pela consolidação de um projeto econômico de ISI ou substituição de importações com foco num modelo nacional-desenvolvimentista que tivera início anos antes. Mesmo que fosse com crescimento econômico a troco do aumento da dívida externa (sobretudo nos anos 1970), a economia brasileira se viu fortalecida e houve crescimento na indústria, o que demandava mais energia. Já o cenário internacional tinha como pano de fundo o mundo dividido entre o capitalismo, representado pelos EUA, e o socialismo, representado pela URSS. A PEB acabou influenciada por essas mudanças e, de acordo com Pinheiro, a deposição de Goulart levou os *“militares ao poder e fez retomar o paradigma americanista, pois a aliança com os Estados Unidos era vista pelos novos dirigentes como parte integrante da luta interna contra o comunismo”* (2017). Dessa maneira, o primeiro presidente da Ditadura, Castelo Branco (1964 - 1967) estabeleceu o alinhamento a Doutrina de Segurança Nacional dos Estados Unidos, ou seja, pode-se afirmar que houve a volta de um paradigma americanista para a política externa brasileira, o que causou certo afastamento do Itamaraty, que havia sofrido um processo de profissionalização anteriormente. De acordo com Cervo e Bueno,

Ao assumir a presidência da República, em abril de 1964, o general Castelo Branco juntamente com seu ministro das relações exteriores, Vasco Leitão da Cunha, propuseram-se a dismantelar os princípios que regiam a Política Externa Independente, tais como o nacionalismo, base da industrialização brasileira, o ideário da Operação Pan Americana e a autonomia do Brasil em face da divisão

bipolar do mundo e da hegemonia norte americana sobre a América Latina (CERVO E BUENO, 2010, p. 268).

Mais uma vez, havia a ideia de que o alinhamento aos EUA traria benefícios ao Brasil frente aos outros países da América Latina, porém, como nos outros momentos da história, as elites dirigentes e o centro de poder do país perceberam que não havia vantagens ou benefícios visíveis, além de limitar a ação do Brasil no cenário internacional. Foi assim que logo no governo seguinte, de Costa e Silva (1967-69), *“à reincorporação de teses mais nacionalistas ao modelo de desenvolvimento daria à agenda diplomática uma conotação mais autonomista, embora não colocasse em xeque o alinhamento político e militar ao Ocidente”* (PINHEIRO, 2010, p. 41). De acordo com Ligiéro:

O Presidente Artur da Costa e Silva intitulou o seu governo “*Prosperidade*”, modificações sensíveis no alinhamento. Abandonou o paradigma básico de alinhamento automático com os Estados Unidos da América, a partir de uma visão bipolar e voltou à concepção nacional-desenvolvimentista, que norteava a política externa de vários dos governos anteriores (LIGIÉRO, 2011, p. 142).

Na política doméstica, o governo Costa e Silva estabeleceu, inicialmente, pontes de diálogo com a oposição. *Ao mesmo tempo, iniciou uma ofensiva na área trabalhista, incentivando a organização de sindicatos e a formação de lideranças sindicais confiáveis. Os acontecimentos iriam atropelar essa política de liberalização restrita”* (FAUSTO, 2004, p.477) com a rearticulação da oposição, o aparecimento de greves operárias e o início da luta armada, o que culminaria com o estabelecimento do AI-5 que durou até o ano de 1979.

Economicamente, Costa e Silva buscava superar o subdesenvolvimento através da entrada de capital estrangeiro. O chamado nacionalismo de fins buscava criar uma economia forte antes de acabar com as desigualdades sociais. Dessa maneira, a economia passou a determinar a política externa que passou a ser guiada mais por interesse nacional e menos pelo viés ideológico, tendo o Estado como articulador de todo o processo produtivo (Cervo, 2008).

Além disso, houve a consolidação de um parque industrial intermediário, o que demandava mais energia. Assim, em 1967, houve a assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares que teoricamente buscava promover o uso pacífico da energia e evitar a disseminação de armas nucleares no mundo. Havia outra interpretação sobre o Tratado:

A Tese de Araújo Castro estava centrada no congelamento do poder mundial, pretendido pelos EUA e URSS com a entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, em outubro de 1945. Segundo ele, essa tentativa de congelamento fora confirmada em janeiro de 1967, a data limite fixada pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear

(TNP) para que os países se registrassem como potências nucleares (LIGIÉRO, 2011, p. 145).

O tratado ia contra o desejo do governo. De maneira, o país se recusou a assinar o TNP e iniciou uma crise na sua relação com os EUA. Para Medeiros, a recusa brasileira em assinar o tratado representou uma *“atitude afirmativa da diplomacia brasileira frente à imposição de regras das grandes potências da Guerra Fria”* (MEDEIROS, 2010, p. 60).

O governo Médici (1969-1974) foi marcado, internamente, pelo Milagre Econômico, de acordo com Fausto (2010, p. 485) *“fase de extraordinário crescimento econômico com taxas relativamente baixas de inflação”* que gerou o crescimento de 11% do PIB em seis anos, fazendo com que a política externa buscasse *“identificar oportunidades e remover barreiras à ascensão internacional do país”* (PINHEIRO, 2010, p. 42). Houve, também, o crescimento dos projetos de cooperação para o desenvolvimento com países da América Latina e África, que contavam com o apoio de empresas brasileiras no ramo da energia e das comunicações. Nas palavras de Ligiéro:

Em termos globais, duas questões principais sublinharam a resistência do Governo Médici às pressões internacionais dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos da América. Médici manteve a posição brasileira de não subscrever o TNP e reafirmou o interesse em desenvolver todos os setores da pesquisa científica e da aplicação pacífica das novas fontes de energia” (LIGIÉRO, 2011, p. 149).

Além disso, houve em 1973 uma tentativa de continuar explorando o potencial hídrico do continente através da assinatura do Tratado, *“o Tratado pertence aos dois países em partes iguais, e cada um tem direito a 50% da energia produzida”* (MEDEIROS, 2010, p. 67). O acordo gerou outros encontros para discutir os termos do tratado. Somente no ano de 1979 é que Brasil, Argentina e Paraguai *“versaram a harmonização das barragens de Itaipu e Corpus, determinando princípios gerais de ação para os três países”* (MEDEIROS, 2010, p.67). A hidrelétrica só foi inaugurada no ano de 1984. É importante perceber um esforço do Estado brasileiro ao longo dos anos de estabelecer relações de cooperação energética com seus vizinhos. É possível afirmar que esta cooperação vai além da utilização do potencial energético da região, pois também atribui um caráter de segurança regional para os países do continente.

Em meados da década de 1970, o Brasil buscava se adaptar as mudanças no cenário internacional, pois, em 1973, ocorreu a primeira crise internacional do petróleo. De acordo com *Fausto, 2010, p. 495*: *“Foi a consequência da chamada Guerra do Yom Kippur, movida pelos Estados árabes contra Israel. Os países árabes produtores de petróleo se articularam para reduzir a oferta do produto e provocar forte aumento dos preços.”* (FAUSTO, 2010, p. 495). Sendo assim, pode-se afirmar que:

O modelo econômico se encontrava em seu estágio final com a substituição de importações de bens intermediários, particularmente nos setores químico e metalúrgico, além de bens de capital. Para que mantivesse seu rendimento positivo, entretanto, era necessário realizar alguns ajustes. Para tanto, mais uma vez a política externa vinha coadjuvar o modelo e, desta feita, podia contar com condições de maior flexibilidade que, nessa época, caracterizavam as relações internacionais. (PINHEIRO, 2010, p. 43).

Assim, esta fase de maior flexibilidade da PEB foi denominada Pragmatismo Responsável (1974 –1979) que pode ser caracterizada, assim como a PEI, como um período de maior autonomia do país em relação aos Estados Unidos e com mudanças sensíveis em suas relações bilaterais, regionais e multilaterais, que foram intensificadas. Ou seja, houve maior diversificação dos parceiros diplomáticos do país já que o Brasil, devido à nova configuração de poder mundial, conseguia maior poder/possibilidade de negociação internacional. Além disso, o pragmatismo responsável de Geisel teve como fatos marcantes o abandono do apoio ao colonialismo português e o reconhecimento de Angola e de Moçambique e o estabelecimento de relações com a China Comunista.

O governo Geisel (1974-1979) contou com o fim do Milagre Econômico e início do processo de abertura política ( “lenta, gradual” ) devido aos choques do petróleo. Este contexto, que fez com que fosse necessária uma aproximação do Brasil aos países produtores do Oriente Médio, ainda que adotasse uma postura mais crítica quanto aos territórios ocupados por Israel naquela região. Além disso, outros acontecimentos marcam a política externa pragmática de Geisel. Pode-se afirmar que o cenário internacional instável fez com que fosse necessária a superação da barreira ideológica que limitava as ações externas do Brasil. Ademais, houve uma mudança na relação do Brasil com Estados Unidos. De acordo com *Ligiéro, 2011, p. 48*: *“Essas relações deixariam de ser um meio para aumentar o poder de negociação do Brasil e passariam a estar condicionadas ao próprio aumento do poder de barganha”* ( 2010 , p . 48 ) . Em termos gerais as áreas mais estratégicas, enquanto o Itamaraty assumiu as decisões sobre relações financeiras e comerciais (Ligiéro, 2011).

Durante o período, “*o Brasil já não era vulnerável ao comunismo, mas sim ao petróleo*” (LIGIÉRO, 2011 p. 165). Dessa maneira, a alta nos preços comprometia o projeto industrial e a economia brasileira como um todo, pois o país tinha de importar 80% do petróleo que consumia para que esta continuasse ativa. O governo se viu obrigado a criar estratégias energéticas de longo prazo para tentar diminuir essa dependência. Houve a expansão da exploração da Petrobras e início dos investimentos em pesquisa de fontes alternativas de energia como a reformulação da política nuclear e os biocombustíveis com a implementação do Pró álcool. Além dessas medidas, o Brasil buscou uma aproximação com os países do Oriente Médio com a abertura de embaixadas e a tentativa de facilitar a entrada de produtos brasileiros o Brasil logrou diversificar suas relações bilaterais estabelecendo relações diplomáticas com cerca de dez Estados da região o que haja vista a esperança de atrair novos mercados para as exportações nacionais” (SANTANA, 2006, p. 157). O contexto internacional fez com que fosse necessária a diversificação dos parceiros e das fontes energéticas além Oriente Médio, para que o Brasil conseguisse garantir sua segurança energética: este contexto levou o Brasil a:

Procurar obter carvão da Colômbia, Polônia e China; gás da Bolívia; energia hidrelétrica do Paraguai; petróleo do Peru, Equador, Venezuela, México, Angola, Gabão, Nigéria, China e União Soviética, além dos fornecedores do Oriente Médio (LIGIÉRO, 2011, p. 198).

Além disso, destaca-se o Acordo Nuclear firmado com a Alemanha em 1975 que designava a instalação de oito usinas, de um projeto de processamento de combustível e de enriquecimento de urânio e a rejeição da retomada das relações com Cuba, “*pois aquele país não oferecia recursos energéticos nem mercados substanciais para o Brasil*” (NAZARIO, p. 67). Ainda é importante destacar a criação da Divisão de Energia e Recursos Minerais (DEM), no final da década de 70. De acordo com Simões, “*a DEM viria a ser extinta no início dos anos 90, num momento em que a visão de enxugamento da máquina estatal levou vários setores do Estado brasileiro ao retraimento*” (SIMÕES, 2007, p. 21). Outro ponto importante durante o governo Geisel foi a conclusão do processo de negociação para compra de gás boliviano, que tivera início em 1972.

O acordo estipulou a criação de um pólo industrial na fronteira Brasil-Bolívia e a compra, pelo Brasil do gás boliviano, de maneira que a Bolívia apresentasse um estudo confirmando a disponibilidade de reservas suficientes para o fornecimento de 240 milhões de pés cúbicos diários pelo prazo de 20 anos (MEDEIROS, 2010, p. 64).

Este acordo seria revisado ainda algumas vezes ao longo da história da relação bilateral em energia que envolve os dois países. De maneira geral, é possível afirmar, a respeito da política externa de Geisel, que o pragmatismo responsável manteve o projeto nacional-desenvolvimentista e a *“associação funcional com o projeto de Brasil grande potência, que atingira seu ápice no Governo Médici . ”* ( L I G I É R O , 2 0 1 1 , p .

O último governo da Ditadura teve que enfrentar internamente o descontentamento da população e pressões pela abertura, inclusive de atores internacionais, e o aprofundamento da crise econômica que se viu agravada pelo segundo choque do petróleo em 1979. Em matéria de política externa, durante os anos do governo Figueiredo (1979 – 1985), houve uma tentativa de reaproximação com os países do Sul com fortalecimento das relações com Argentina através da assinatura de um Acordo Nuclear, em 1980<sup>3</sup>) e com o restante da América latina. Além disso, a forte crise financeira teve reflexos na política externa porém:

Esse quadro não chegou a abalar os princípios do *globalismo* que, já solidificados, não cederam nem mesmo pressões decorrentes da "Segunda Guerra Fria", como ficou conhecida a política de acirramento da competição bipolar do presidente Ronald Reagan, dos Estados Unidos (PINHEIRO, 2010, p.49).

Para Medeiros (2010), o governo Figueiredo buscou seguir as diretrizes da diversificação dos parceiros na tentativa de garantir a segurança energética, pois o país ainda importava 80% do petróleo que consumia.

Aí reside uma crítica feita, na época, ao governo brasileiro, pois o país, ao invés de diversificar parceiros do setor, importando da Venezuela e México, preferia focar na importação onde o preço fosse mais atrativo, ficando muito dependente de uma região militarmente instável (MEDEIROS, 2010, p. 58).

Em linhas gerais, o período da ditadura militar deu continuidade ao projeto de Estado forte e regulador da economia a partir de um modelo econômico nacional-desenvolvimentista, muito embora com base no endividamento externo. O período contou ainda com sérios prejuízos no âmbito social e político, pois sufocou os movimentos sociais e outros setores da sociedade civil (como a repressão aos sindicatos, por exemplo) e a liberdade da população como um todo, com os Atos Institucionais. Referente à política externa brasileira, a ditadura militar apresentou continuidade e *devido ao fato de ser, desde 1930, um dos pilares do projeto de desenvolvimento do país ”* ( L I G I É R O ), *Desse modo, atingir a segurança*

---

<sup>3</sup> Acordo que se desdobrou em compromissos assumidos nas Declarações Conjuntas sobre política nuclear de Foz do Iguaçu (1985), Brasília (1986), Viedma (1987), Iperó (1988), reafirmados pelo Comunicado Conjunto de Buenos Aires de 6 de julho de 1990 e na Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina de Foz do Iguaçu de 18 de novembro de 1990.

energética estava de pleno acordo tanto com o projeto interno de longo prazo de superar o subdesenvolvimento quanto de garantir um lugar de maior importância do Brasil no cenário internacional. Os traços importantes dos anos de redemocratização do país serão explorados a seguir.

### 1.3.3 Da redemocratização aos anos 2000

O processo de redemocratização trouxe mudanças no nível social e político do país, na medida em que a política nacional se via conturbada pela transição democrática e pela morte de Tancredo Neves, nas palavras de Fausto:

Do ângulo político, as atenções se fixavam em dois pontos: na revogação das leis que vinham do regime militar estabelecendo ainda limites as liberdades democráticas - o chamado “entulho autoritário”; Constituinte, encarregada de elaborar uma nova Constituição (que culminou com a criação da Constituição de 1988) (FAUSTO, 2010, p. 519).

Em meio a este cenário político e social instável, Sarney (1985 –1989) assumiu o poder. Economicamente, o destaque foi para os pacotes econômicos (Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão) e o congelamento dos preços que obteve sucesso num primeiro momento, porém, outros problemas como o desequilíbrio na balança comercial, fizeram com que a inflação quadruplicasse entre 1985 e 1988, o que fez o Brasil declarar moratória em 1987. Conforme lembra Pinheiro, no cenário externo,

Os anos 1980 testemunham o acirramento das mudanças estruturais na economia mundial que haviam começado ainda na década de 1970 com a quebra do padrão-ouro e a adoção de políticas protecionistas pelos países mais desenvolvidos, provocando uma desaceleração do comércio mundial sem precedentes desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Além disso, a transformação do paradigma tecnológico reduziu a competitividade dos países em desenvolvimento e se somou à queda dos preços internacionais de matérias-primas, principal fonte de recursos dos países menos desenvolvidos (PINHEIRO, 2010, p. 50).

Este cenário limitava a atuação dos países em desenvolvimento, pois estes tinham suas economias fragilizadas. O Brasil se viu forçado, mais uma vez, a estreitar os laços com Estados Unidos. Ademais, pode se afirmar que o Brasil iniciava sua caminhada rumo ao abandono da condição de carona nas negociações multilaterais, ou seja, *“da estratégia de se favorecer dos benefícios da cooperação sem contribuir com seus custos, passando a arcar com os ônus da ação coletiva”* (PINHEIRO, 2010, p. 52).



Na política externa de Sarney tem destaque a estratégia de cooperação universal, a aproximação com a Argentina que pode ser definida a “ D com condução pessoal dos assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex-officio pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo . ” ( D A N E S E ,. Mas, no entanto, pode se afirmar que a mudança política trazida pela redemocratização não trouxe grandes mudanças p O efeito mais evidente da redemocratização sobre o conteúdo da política externa foi o reatamento de relações diplomáticas com Havana, interrompidas desde 1964 ” ( P I N H E I R O S ), 2 0 1 0 , p

A política externa de Sarney para energia foi na direção de consolidar a estratégia de segurança regional e energética com foco na América do sul. Dessa maneira, no ano de 1988, um novo acordo sobre negociação de gás é firmado com a Bolívia. Este acordo “*umentava o volume de gás importado diariamente e prolongava para 25 anos o seu período de vigência*” (MEDEIROS, 2010, p. 64).

De acordo com Pinheiro (2010), durante o Governo Sarney, acentuou a crise do modelo de desenvolvimento que refletiu, foi só com a política ascensão de Collor de Mello (1990-1992) à presidência da República que a política externa viu ambos os seus paradigmas diplomáticos entrarem numa crise sem retorno ” ( 2 0 1 0 , p . Tivemos a tentativa de retomada do americanismo em uma primeira fase e retorno do globalismo, na segunda, uma vez que esse alinhamento se mostrou ineficaz, somado a um modelo de liberalização da economia com foco na internacionalização. Internamente, a política brasileira se via polarizada pelas duas figuras políticas daquelas eleições, enquanto encarava a vitória da corrente conservadora e derrota da esquerda, representada pelo projeto político de Lula da Silva. Economicamente, o cenário de hiperinflação fazia com que o chefe do executivo e o Ministério da Fazenda colocassem a questão econômica como prioridade. Assim, foram criados os Planos Collor I em 1990 e II em 1991 -e, em seguida, o Plano Marcílio- que congelaram salários e preços, confiscando depósitos bancários e poupanças, e seguraram a inflação por um breve período de tempo. Destacamos, ainda, a abertura econômica e o processo de privatização das empresas de setores estratégicos ligados à energia e à mineração, como a Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional, acontecimentos que marcam o início do projeto político e econômico do neoliberalismo na

região que seria fortalecido durante a década que se iniciava<sup>4</sup>. Além de situação econômica difícil, a demissão de funcionários e diminuição de órgãos públicos e os escândalos de corrupção diminuíram sua popularidade. O cenário internacional foi marcado pelo fim da Guerra Fria e consolidação da posição de hegemonia dos Estados Unidos diante do mundo. De acordo com Pinheiro, Collor teria inaugurado a autonomia pela participação:

Buscando aumentar a credibilidade internacional do país com vistas à renegociação da sua dívida externa e mesmo como um passaporte para o Primeiro Mundo, por meio da adesão aos regimes internacionais de comércio, controle de tecnologias sensíveis, proteção ao meio ambiente e aos direitos humanos (PINHEIRO, 2010, p.56).

Este projeto acabou por se mostrar ineficaz. O que é possível perceber é que aqueles que defendiam o paradigma americanista da política externa brasileira viam com olhos esperançosos o alinhamento ao centro de poder da economia capitalista ou o acompanhamento do caminho designado pelos Estados Unidos, procurando esquecer o traço histórico de dependência econômica e política que, de alguma maneira, se estabeleceu e designou ao Brasil um lugar de país periférico em amplos sentidos nas relações internacionais.

A passagem de Itamar Franco pelo poder tentava consolidar a liberalização econômica *“com a manutenção de uma margem de segurança na condução autônoma de seus interesses, ainda que essa tentativa nem sempre tenha sido frutífera”* (PINHEIRO, 2010, p. 60). De maneira geral, as mudanças ocorridas durante os anos 90 vieram no sentido de redefinir o modelo de desenvolvimento as vistas de um cenário internacional complexo que acabou por trazer reflexões na política externa.

Na área da energia, destaca-se a tentativa de consolidação da parceria para exploração do gás natural com foco no continente sul americano. Fruto de anos de negociação, mais uma vez Brasil e Bolívia firmaram *no uma acordo que estipula entre as principais metas, a construção de um gasoduto que ligaria os dois países. O gasoduto em questão foi inaugurado em fevereiro de 2000”* (MEDEIROS, 2010, p. 64). A gás natural que o Brasil importava da Bolívia tinha uma porcentagem significativa na matriz energética nacional. A relação Brasil-Bolívia para exploração do gás natural tinha como ator importante a Petrobras, o que gerava alguns conflitos de natureza não só política, mas também

---

<sup>4</sup> A política neoliberal teve seu auge na América latina nos anos 1990. Posteriormente, nos os anos 2000, com a ascensão de governos de centro esquerda e bolivarianos e fortalecimento dos movimentos sociais, este projeto se viu enfraquecido e, ainda nos dias de hoje, aparece em intenso debate sobre sua eficácia e/ou sobre o fim da hegemonia desse modelo econômico.

ideológica por parte do eixo de poder boliviano. Essas diferenças foram acentuadas ganharam destaque, mais uma vez, nos anos 2000 após o anúncio de nacionalização do recurso pelo presidente Evo Morales. Fuser resume de maneira clara tal episódio:

A nacionalização dos hidrocarbonetos pelo presidente boliviano Evo Morales, em maio de 2006, provocou a mais séria crise na política externa brasileira durante o primeiro mandato presidencial de Lula. A decisão prejudicou os interesses da Petrobras, na época a maior empresa instalada na Bolívia, com presença em todos os ramos da atividade petrolífera. O conflito foi amplificado pela existência de uma relação de interdependência entre os dois países com base no gasoduto de 3.150 quilômetros, que transporta quase a metade do gás natural consumido pela indústria no Brasil. Com a ‘nacionalização sem expatamento’ de Evo Morales, as empresas estrangeiras foram autorizadas a permanecer na Bolívia, mas tiveram de renegociar seus contratos, aceitando a ampliação da receita fiscal (*government take*) obtida pelo governo a partir da produção petrolífera. Essa decisão do governo boliviano expôs as contradições da política do Brasil para a América do Sul. Lula, pressionado pela oposição conservadora, intercedeu em defesa dos lucros da Petrobras, mas ao mesmo tempo reconheceu a nacionalização como expressão do direito soberano da Bolívia em legislar sobre seus próprios recursos naturais, abstendo-se de represálias (FUSER, 2013, p.1).

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) pôs fim ao modelo iniciado por Vargas. Assim, economicamente, o governo FHC, direcionado pelo Consenso de Washington, se caracterizou pelas privatizações de estatais do ramo de telecomunicações e energia, pelo Plano Real, pela abertura econômica, liberalização das regras de comércio e responsabilidade fiscal, ou seja, pela consolidação do projeto neoliberal que tivera início anos antes. No plano externo, a intensificação da globalização diminuiu as barreiras nacionais e permitiu o crescimento das empresas transnacionais.

*‘No plano da política externa, o governo FHC foi marcado pela intenção de influenciar o desenho da nova ordem internacional, intensificando a participação brasileira nos diversos foros decisórios multilaterais como a ONU e a OMC . ’* ( P I N H E I R O , 2003, p. 61). Destacam-se, ainda, na PEB de FHC, o foco na cooperação e integração regional e a diplomacia presidencial que ampliou as possibilidades de negociação com países industrializados. Nas palavras de Vigevani (2003):

Durante o governo FHC buscou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da autonomia pela distância, por uma nova agenda internacional proativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração. Segundo essa agenda, o país deveria ampliar o poder de controle sobre o seu destino e resolver seus problemas com uma adesão ativa à elaboração das normas e das pautas de conduta da gestão da ordem mundial (VIGEVANI, 2003, p. 61).

Na área de energia, a virada do século com o meio ambiente, assim, ganharam destaques as iniciativas multilaterais com foco em temas globais, como uma solução para o clima, migrações e energias renováveis. Nesse cenário, tem destaque o Protocolo de Kyoto,

ratificado em 1999, ainda que nem todos os países, dentre esses, poluidores, tenha assinado o acordo que estabeleceu metas de redução de gases poluentes na atmosfera, além de outras diretrizes. De qualquer maneira, o protocolo pode e deve ser considerado um marco que inicia o projeto de desenvolvimento limpo e sustentável que ganhará mais importância com o passar no tempo e na medida em que as soluções climáticas se mostrem ainda mais urgentes. Durante as discussões, como afirma Gabeira,

O Brasil apresentou também uma proposta global: aumentar para 10% o uso de energias renováveis, até o começo da próxima década. Esta proposta, mencionada em várias declarações do então presidente Fernando Henrique Cardoso, tinha vantagens muito claras porque é um dos temas raros onde se pode conciliar o interesse planetário com o nacional, de forma que atitudes globais acabem representando um salto de qualidade interna (GABEIRA, 2004, p. 1).

Independente das polêmicas acerca da efetividade dos acordos multilaterais que buscam solucionar o problema do clima houve, durante esse período, uma boa vontade política por parte dos estados. No caso do Brasil não foi diferente. Possuidor de uma matriz energética diversa e de grande expertise na área de energias renováveis, o país viu nesse cenário uma possibilidade de crescimento de influência política. Contrária a essa intenção, internamente, a política energética de FHC teve como destaque a privatização ou abertura da Petrobras que determinou o fim do monopólio estatal sobre a empresa e abriu caminho para a participação do capital estrangeiro na exploração, produção e refino do petróleo.

Pode-se concluir, portanto que havia uma contradição presente no estado brasileiro no que cerne as perspectivas energéticas e a posição do Brasil no cenário internacional. Esta contradição emerge se analisarmos que, internamente, o plano neoliberal se consolidava à medida que o país seguia as diretrizes econômicas e políticas definidas pelo Consenso de Washington, privatizando estatais estratégicas não só para o ramo da energia mas para a economia nacional como um todo, ou seja, o país reproduzia internamente a sua posição de periférico em relação ao centro de poder capitalista, ao mesmo tempo em que, em contra partida, ensejava uma posição de mais destaque no cenário internacional. Ora, como seria possível que o Brasil atingisse uma posição de maior influência no plano externo com uma política externa mais ativa se seguisse fielmente as regras do sistema internacional? Esta não é uma pergunta de resposta fácil. Nem mesmo a política externa de Lula que muitos autores consideram pró ativa, apresenta consenso sobre as posições do país e, principalmente, sobre sua autonomia e poder de ação no cenário internacional. Sabe-se que o sistema internacional apresenta desigualdades quanto a sua balança de poder, à distribuição muito assimétrica de recursos e ao ordenamento político da governança mundial. Há autores que consideram que

há uma continuidade na política externa de Lula e FHC, onde essa contradição ainda se faria presente. Neste trabalho partimos do pressuposto que a política externa de Lula representou um divisor de águas na política externa Brasileira no período da redemocratização do país. Veremos o porquê, ou seja, como sustentamos esse pressuposto, no tópico a seguir, bem como no capítulo 3.

#### 1.3.4 O século XXI

Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) assumiu o governo diante de uma onda de otimismo da camada mais pobre da população e de outros setores da sociedade, como os movimentos sociais, as ONGs de direitos, parte do segmento empresarial e os partidos de esquerda. A política doméstica foi tomada por um projeto de por fim à miséria, por programas de redistribuição de renda e inserção das camadas mais pobres da população sociais pelo consumo. O projeto econômico seguiu a linha de exportação com foco no agronegócio e nas commodities de minério e fortalecimento do mercado interno pelo consumo de massas.

O plano internacional sofreu mudanças significativas nos anos 2000, uma vez que a ascensão dos emergentes, *“à crise econômica de 2008, a frustração das expectativas em relação à Cúpula de Copenhague, o vazamento de petróleo no Golfo do México, terremoto no* *L c r - q " \* u g i w k f q " f q " c e k f g p v g " p w e n" g c ( t P' I g M b E " N H T v E m L* 2011), além da relativa queda de poder dos Estados Unidos, entre outros aspectos, fizeram com que houvesse alterações no tabuleiro de poder no plano mundial. Diante desse cenário, a política externa brasileira viu possibilidade de tomar uma postura mais assertiva diante dos acontecimentos do mundo com uma presença internacional mais forte. Houve aumento significativo de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento com foco na Cooperação Sul-Sul, estabelecimento de uma diplomacia da solidariedade e desenvolvimento da já conhecida diplomacia presidencial (Danese, 1999). De maneira geral, pode-se afirmar que a PEB de Lula trouxe de volta a ideia de uma Política externa que pudesse ser uma locomotiva para o desenvolvimento. Nas palavras de Medeiros:

O governo Lula, ao mesmo tempo em que busca autonomia em relação aos países desenvolvidos, aumenta suas relações com países africanos, árabes e latino americanos (...). Desse modo, sendo uma política externa voltada para os interesses nacionais e pragmática articulação de suas relações, a política externa brasileira do

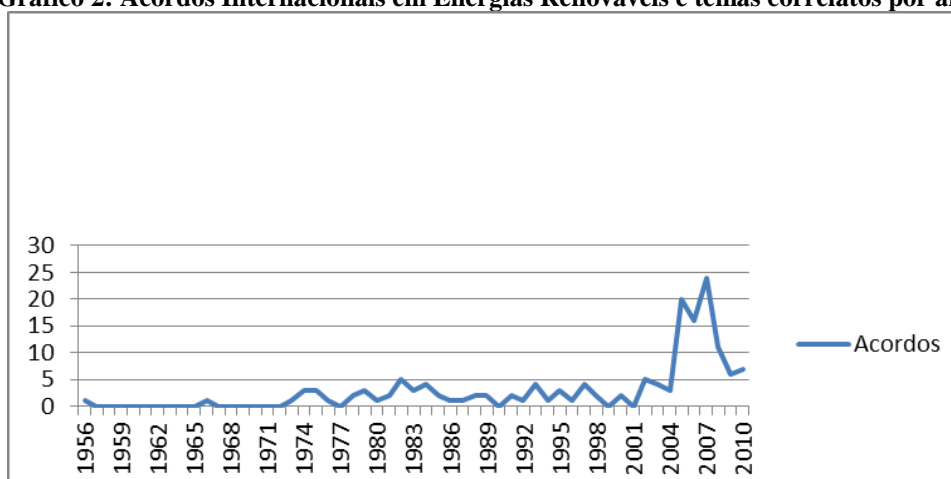
governo Lula mantém princípios basilares da atuação internacional do Brasil, retoma diretrizes históricas da década de setenta, influenciada pelo contexto internacional e pela visão de mundo de seus formuladores, alterando algumas diretrizes em relação ao governo anterior (MEDEIROS, 2010, p. 82).

O tema da energia ganhou destaque nos anos do governo Lula. O aumento do debate sobre a escassez do petróleo fez com que fosse necessário o aumento das alternativas energéticas. Assim, a energia assumiu um caráter estratégico para o país que ia além de garantir a segurança energética e que visava a construir um projeto de “Brasil importante” no ramo da energia. Assim, o governo investiu na área energética dentro do Itamaraty com a criação, em 2006, do Departamento de Energia, ampliou os projetos de cooperação em biocombustíveis, buscou consolidar uma integração energética na América do Sul, construiu diálogo diplomático com a Bolívia (no caso do gás em 2006, quando o presidente Evo Morales decidiu nacionalizar as concessões da Petrobrás na região), além de outras iniciativas. De acordo com Medeiros (2010) *“a energia passou por um processo de institucionalização dentro da estrutura do MRE, processo que fortaleceu seu aspecto político e diplomático, os quais já eram evidentes na tradição diplomática brasileira”* (MEDEIROS, 2010, p.1).

É importante lembrar, ainda, a reunião de energias renováveis, em Bonn, na Alemanha no ano de 2004, onde Brasil e Alemanha firmaram um acordo para a produção de 100 mil carros a álcool. Nas palavras com Gabeira, este acordo *representava o primeiro passo na estratégia de fornecer combustível com emissões neutras que, mesmo não substituindo inteiramente o petróleo, poderia ser uma arma decisiva contra o aquecimento global”* (GABEIRA, 2004, p. 1).

Durante o governo Lula houve um aumento no número de acordos na área de energia. A cooperação internacional na área de biocombustíveis será explorada com detalhes no capítulo três. Por hora, é interessante perceber como se deu esse aumento ao longo da história recente da PEB, ou seja, da década de 1950 do século passado até o ano de 2010. Isso fica visível ao analisarmos o gráfico a seguir.

**Gráfico 2: Acordos Internacionais em Energias Renováveis e temas correlatos por ano**



Fonte: Elaboração própria a partir das informações do MRE (2010).

É importante lembrar, porém que existe uma distância entre a assinatura de um acordo e a consolidação das medidas nele estipuladas. O que é possível afirmar é que houve, de fato, um aumento da boa vontade política para realização desses acordos e consequente aumento da importância do tema energia para a política externa brasileira, conferindo especial atenção aos projetos que priorizavam a Cooperação Sul-Sul com países africanos e sul-americanos. A assinatura, na Venezuela, de um acordo para Cooperação Energética na América do Sul no âmbito da UNASUL e os acordos em energias renováveis com países da África são exemplos de resultados dessas iniciativas diplomáticas com repercussões nas agendas da PEB. Existe, é evidente, variação quanto à implementação desses diferentes acordos que nos remetem também à política doméstica dos países signatários.

#### **1. 4 Questões que Permanecem**

Segundo Karl Deutsch (1970), a política externa de um Estado deve contemplar os seguintes objetivos: em primeiro lugar, a preservação de sua independência e segurança; em segundo lugar, a perseguição e a proteção de seus interesses econômicos; por último, suas políticas de ajuda econômica às nações estrangeiras, esforços para difundir a própria propaganda nacional e ideológica em países estrangeiros e seu apoio às missões de intercâmbio cultural e científico favoráveis a esse fim (DEUTSCH, 1970, p. 111). Na concepção do autor, percebe-se, portanto, a existência de uma articulação entre esses

objetivos e as ações realizadas pelo estado brasileiro no que diz respeito ao tema da energia no cenário internacional.

É possível afirmar, ainda, que o direcionamento da política externa brasileira buscava antes desenvolvimento e autonomia. Uma vez atingida a autossuficiência em matéria de produção de petróleo, a ideia que fica clara na estratégia do Estado é a de se tornar um protagonista no cenário mundial no setor energético. Em outras palavras, se antes havia a preocupação de manter a segurança energética do país através da assinatura de acordos bilaterais e multilaterais que trouxessem benefícios energéticos para o país, hoje as políticas adotadas no cenário internacional na área da energia visam a redefinir o papel do Brasil no tabuleiro de poder mundial.

A partir dos anos 2000, esses objetivos ficaram mais claros com a ampliação dos acordos, principalmente em energias renováveis (tabela a seguir). Nas palavras de Medeiros, “ o o b j e t i v o e s t r a t é g i c o d o M R E e r a g a r a n t i r m a n u t e n ç ã o d e s u a s a t i v i d a d e s i n d u s t r i a i s ” (MEDEIROS, 2010, p.54). Ainda de acordo com Luz e Pereira (2011, p. 3), com o foco à questão energética nos anos 2000, o Brasil *‘buscou atrair investimentos na área da infraestrutura para a produção e a exportação dos recursos energéticos visando o pleno desenvolvimento desses recursos . ’*

**Tabela 2: Acordos em Energias Renováveis por Década**

DÉCADA	N. DE ACORDOS
1950-59	1
1960-69	1
1970-79	13
1980-89	23
1990-99	18
2000-2009	98

Fonte: elaboração própria a partir de MRE, 2010.

De acordo com Sennes e Narciso (2009), além da geopolítica da energia ser um fator importante para definição da inserção ou não do país nesse mercado, os autores afirmam que o Estado brasileiro não é um ator unitário, pois possui as empresas como vetores dessa tentativa de inserção internacional. De fato, principalmente na área de energias renováveis, a



Petrobrás e outras empresas, e da ANP (Agência nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis) desempenham um papel importante de braço do estado, transferindo tecnologia e agindo internacionalmente a nome do Brasil. Posteriormente, no capítulo 3, essa relação entre empresas e atores institucionais da política externa brasileira será explorada com detalhes. Por hora, cabe ressaltar que as iniciativas da PEB no ramo da energia contavam, ainda, com esses atores que merecem destaque. Tendo a política externa como locomotiva para o desenvolvimento, afirmam Luz e Pereira que:

O governo brasileiro estabeleceu estratégias com o objetivo de aumentar a segurança energética do país, entre as quais: (i) construção de novas hidrelétricas; (ii) atração de investimentos estrangeiros na infraestrutura energética e, em especial, na área de prospecção e extração de petróleo; (iii) diminuição de dependências indesejáveis, tais como a do gás boliviano com a construção da GASENE; e (iv) aumento dos investimentos em energia limpa e renovável, como os biocombustíveis e energia eólica (LUZ E PEREIRA, 2011, p. 15).

A partir do relato histórico da presença do tema energia na política externa brasileira, é possível concluir que há a presença de uma estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo que vise combinar a adoção de políticas públicas eficientes no setor energético às políticas macroeconômicas sólidas e consistentes que ajudem a consolidar a economia brasileira. Nesse contexto, a energia aparece como uma ferramenta indispensável para atingir o desenvolvimento isso porque, *“o bom desempenho do setor energético também é vital por que é ele quem fornece os insumos básicos para o conjunto do aparelho produtivo”* (FUSER, 2013, p. 4). Nas palavras de Dias Leite, *“são inseparáveis as respectivas estratégias de longo prazo. Para se desenvolver, a economia necessita de mais energia, a qual, por sua vez, requer investimentos de intensidade crescente para atender às novas demandas”* (2007, p. 553). Nesse sentido e corroborando este ponto, pode-se afirmar que a política externa configura uma ferramenta que contribui para a conexão entre essas duas esferas essenciais ao desenvolvimento nacional: a segurança energética e a consolidação do Brasil como ator de importância no cenário geopolítico mundial.

## 2 POLÍTICA EXTERNA: ANÁLISES, ATORES E DETERMINANTES

### 2.1 Introdução

O comportamento dos Estados é tema de crescente interesse entre os pensadores da academia e da sociedade. Hoje, assistimos ao debate acerca das ações realizadas pelo Estado brasileiro no exterior presente nas discussões do nosso dia a dia. A academia tem buscado compreender e analisar essas ações cada vez mais através de teorias que sejam capazes de conjugar os diferentes fatores externos e domésticos que influenciam o processo de tomada de decisão em matéria de política externa.

O interesse justifica-se também pela ideia de que é importante analisar as ações do Estado no campo internacional, uma vez que essas políticas adotadas podem afetar a vida das pessoas na sociedade e os ganhos ou perdas dos diferentes operadores econômicos. Alguns estudiosos também buscam considerar a política externa como uma política pública. É importante lembrar, porém, que a concepção da política externa como política pública não é consenso entre os estudiosos. Alguns autores a consideram como uma política que deve ser analisada de maneira específica ou como um

acreditam que as ações do Estado devem ser guiadas pelo interesse nacional entendido como monolítico e perene.

Pode se afirmar que análise de política externa é uma subárea das relações internacionais que surge no pós segunda guerra mundial. Obviamente não é um campo de estudo que se desenvolveu em uma linha reta no tempo e de maneira tão simples. Ela surge a partir do debate inicial entre aqueles que percebiam o realismo como insuficiente para explicar as mudanças que aconteciam no mundo e se mostravam insatisfeitos com a análise do comportamento estatal enquanto ator unitário, sem considerar a política doméstica na compreensão do processo decisório. Nota-se, portanto, além da dificuldade no que diz respeito ao conteúdo do campo em si, que há uma dificuldade em sistematizar os autores, suas obras, seus modelos e os diálogos entre eles. De qualquer maneira far-se-á aqui um esforço de tentar sintetizar as principais obras da Análise de Política Externa, como subsídio para, no capítulo 3, pensarmos o objeto empírico e histórico de nossa pesquisa.

Partindo do pressuposto de que o processo de tomada de decisão não acontece a partir de um ator unitário e utilizando como método a revisão bibliográfica, esta parte do trabalho tem por objetivo, após esta breve introdução, apresentar a definição, o histórico, principais características, conceitos, métodos e objetivos da Análise de Política Externa, a A.P.E. Posteriormente, busca-se focar na Política Externa Brasileira em uma breve análise teórica. Ao final do capítulo, conclui-se que as obras que melhor oferecem ferramentas para analisar o objeto de estudo dessa dissertação são as de Hill (2003), Millner (1997), Putnam (1988), Cervo (2008) e Lima (2000). Isso não significa que serão utilizadas apenas essas obras no trabalho, mas que partiremos dos pressupostos por elas estabelecidos para analisar a política externa de Lula para biocombustíveis.

## 2.2 A Análise de Política Externa

É importante destacar que os conceitos da ciência política e assim como os de outras ciências precisam ser entendidos como possuindo um papel da história, sendo condicionados, assim, ao contexto daqueles que os escrevem e o sentido com que os utilizam. Assim é, igualmente, com a política externa. Sua definição passou por mudanças ao longo do tempo. Inicialmente o foco era exclusivamente no Estado, pois as preocupações das nações giravam em torno das questões de segurança e manutenção da paz. Para Figueira,

Nesse contexto, grande parte da política externa a dos Estados/Nações pautava-se no fortalecimento de mecanismos para garantia de sua sobrevivência e de seu apoderamento bélico diante dos demais Estados soberanos, atores responsáveis pela configuração e pela natureza do sistema internacional. (FIGUEIRA, 2011, p. 7)

Ainda sob esta perspectiva, Merle (1990) defende que a política externa é constituída por um conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal, tendo em vista mobilizar para o serviço o máximo de fatores disponíveis tanto no ambiente interno como no ambiente externo” (1990, p. 6). Portanto, cada ator define política externa a partir de sua abordagem analítica. Para Hudson (2007, p. 14), política externa pode ser definida *estratégia ou abordagem escolhida pelo governo nacional para atingir seus objetivos em suas relações com entidades externas. Isso inclui decisões sobre não fazer nada*<sup>5</sup>. Para Carlnaes,

---

<sup>5</sup> *“The strategy or approach chosen by the national government to achieve its goals in its relations with external entities. This includes decisions to do nothing”*

“um assunto empírico que se situa na fronteira entre as esferas interna e externa de um estado”<sup>6</sup> (2007, p. 87).

De maneira geral, as relações internacionais, especificamente sua corrente realista, buscam compreender como se estabelecem as relações de poder entre os Estados. Para Figueira, a necessidade dos Estados de manter a ordem internamente fez com que estes buscassem uma ampliação de poder no cenário internacional. Segundo ela existem três formas de utilização de poder: “*à diplomacia, o poder econômico e, se necessário, o uso da força*” (FIGUEIRA, 2011, p. 6). Ainda de acordo com o realismo, que semelhantes juridicamente, a atuação de um Estado no ambiente externo depende do poder relativo que este possui em relação aos outros. Por isso, para a autora a política externa deve ser compreendida não só pela estratégia e objetivos de um país no sistema internacional mas também pela posição que este ocupa nas negociações internacionais.

Hoje, a definição de política externa tenta contemplar as rápidas transformações da sociedade global capitalista, buscando compreender os diferentes e novos atores, para além do Estado, que podem estar envolvidos no processo de tomada de decisão de política externa. Assim, Alden e Aran, definem política externa como: “o estudo da conduta e relações entre diferentes atores”,<sup>7</sup> (2012, p. 1). Ou seja, as definições mais atuais buscam analisar, principalmente o estado mas tentando perceber o peso de outros atores, como coloca Pinheiro:

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 ideias 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 (PINHEIRO, 2011, p. 7).

A definição que será utilizada neste trabalho é a de Hill (2003) em *The Changing Politics of Foreign Policy*, que define política externa como “*à soma das relações oficiais externas conduzidas por um ator independente (usualmente um Estado) nas relações internacionais*” (2003, p. 3). Isto porque partimos do pressuposto de que devemos pesar a dimensão doméstica bem como a existência de outros atores e fatores que podem influenciar o processo de tomada de decisão. Grosso modo, pode-se definir política externa como a tentativa de ver no plano externo a possibilidade de suprir necessidades internas. Em outras

---

<sup>6</sup> “C p " g o r k t k e c n " u w d l g e v " o c v v g t " u v t c f f n k p i " v j g ". d q w p f c t  
<sup>7</sup> “The study of the conduct and practice of relations between different actors, primarily states, in the international system”.

palavras, é a interação que se dá entre esses dois âmbitos: o internacional e o doméstico.

Pode-se afirmar que tanto o plano internacional quanto o doméstico são dinâmicos, ou seja, são modificados e se modificam com o passar do tempo. Além disso, eles não são esferas fechadas em si mesmas. Eles apresentam forte interação, sendo, em alguns momentos, difícil definir o que é estritamente externo e/ou doméstico. A análise de política externa se localiza nessa difícil posição, na relação dialética entre o interno e o externo. É tênue a linha que separa esses dois planos, sendo por isso, tarefa difícil desvendar como, em que grau e de que maneira essa interação acontece. Ademais, identificar a autoria de uma decisão nem sempre é suficiente para explicar seu conteúdo e suas consequências. De qualquer maneira, a complexidade não deve ser paralisante, muito pelo contrário, diante dela, deve-se escolher e definir os pressupostos, tentando avaliar o peso e potência relativa de cada variável dentro da pesquisa para entender o comportamento do Estado e demais atores.

Portanto, fruto da interação entre os dois planos que sofrem interferências recíprocas, a política externa é, também, dinâmica. Por isso, a subárea de estudo que busca analisar e compreender as ações dos estados, e não exclusivamente deles, no cenário internacional, igualmente, mudou ao longo dos anos.

De acordo com White (1989), existem cinco razões para o estudo da política externa. Primeiro, a complexidade do sistema internacional faz necessário que haja uma compreensão do comportamento dos estados, principalmente no pós 1945, em suas palavras ‘relações internacionais consiste em uma rede de interação de políticas externas’<sup>8</sup> (1989, p. 2). Em segundo lugar, as relações internacionais envolvem um número de vidas ou mortes em larga escala em decorrência do comportamento dos estados. Em terceiro e quarto, White afirma que o estudo da política externa permite analisar o imbricamento entre os níveis de análise, sejam eles, micro e macro. Por último, o autor afirma que existe um link entre o estudo da política externa, ou seja, entre o pensamento acadêmico, e a realidade social, uma vez que as ações no cenário internacional têm influência na vida das pessoas. Poderíamos acrescentar algumas outras razões, dentre elas: a compreensão da divisão de poder no cenário internacional, o questionamento de teorias já existentes para a explicação dos fenômenos sociais e, além disso, a relação de coerência ou incoerência entre as políticas adotadas no plano doméstico e a atuação de um estado ou outros atores no cenário internacional.

Porém, lembra o autor, que o estudo da política externa apresenta dificuldades. Inicialmente, White (1989) afirma que a A.P.E deve se debruçar a responder as perguntas

---

<sup>8</sup> *‘Internacional relations consists of an interacting network of foreign policies’*

b á s i c a s “ o q u e ” , “ p o r q u e ” e “ c o m o ” . O “ o  
estados. No entanto, descrever a política externa de um estado não é simplesmente narrar o  
acontecido, é necessário entender como ocorre todo o complexo processo de tomada de  
decisão. Outra dificuldade é saber diferenciar a política externa das outras políticas. Para isso,  
o autor diz que existem duas estratégias: a primeira é definir a partir das fronteiras do estado,  
ou seja, interno e internacional; segundo, seria considerada política externa aquela ação que  
envolve um interesse de segurança do estado. As duas estratégias apresentariam problemas,  
pois, após a segunda guerra tornou difícil a divisão entre o que é estado e o que é sistema  
internacional. O terceiro problema é conseguir localizar os estudos da política externa,  
enquanto disciplina, que estariam no limite entre as Teorias de Relações Internacionais e a  
Ciência Política, sendo difícil definir qual deveria ter mais peso na análise. O quarto e último  
problema é a dificuldade em conseguir as fontes, as informações e dados relevantes, pois em  
muitos casos, os acordos ou documentos são secretos ou com determinado tempo de proibição  
de divulgação ou exibição. Por outro lado, o autor afirma que o oposto poderia acontecer no  
caso do estudioso encontrar muita informação a respeito de determinado tema e, assim, não  
conseguir avançar em sua análise. Além disso, quando utilizada a abordagem cognitiva, que  
dá peso aos fatores subjetivos, seria muito difícil “ d e s c o b r i r d e c i s i o n a r q u e r i s l o q u e  
almejavam ao adotar determinada medida.

De acordo com Valerie Hudson (2007), o estudo da política externa apresenta 4  
vantagens: a primeira delas seria a possibilidade de adicionar o peso da decisão humana no  
campo das relações internacionais. Assim, seria possível integrar teorias de diferentes níveis  
de análise. Em segundo lugar, a A.P.E traria a possibilidade de incorporar um conceito de  
agência de maneira mais forte, mas sem cair no relativismo, lembra a autora. Em terceiro  
lugar, e em suas palavras, *“ é ir além da descrição ou postulação de generalizações naturais  
do comportamento estatal para uma explicação mais completa e satisfatória para o  
comportamento estatal que requer uma explicação das contribuições dos seres humanos”*.<sup>9</sup>  
(2007, p. 8). Finalmente, a quarta vantagem seria oferecer uma ponte entre Teoria de relações  
internacionais com outros campos como a política comparada, política pública, ou ciência  
política de maneira geral.

Porém, ainda de acordo com Hudson (2007), a tentativa de integração teórica da  
política externa com as outras ciências o apresenta 4 obstáculos: o primeiro diz respeito à

---

<sup>9</sup> *‘Is to move beyond description or postulation of natural lawlike generalizations of state behavior to a fuller and more satisfying explanation for state behavior that requires an account of the contributions of human d g k p i u ö*

quantidade e diversidade de dados, o segundo diz respeito justamente à natureza dinâmica e contingente (em certo grau) da política externa. O terceiro obstáculo seria o de adquirir informações de alguns Estados. Além disso, essas informações podem mudar rapidamente diante das transformações do mundo contemporâneo. Finalmente: *‘um quarto obstáculo é a questão de qual a produção explicativa ou aplicada da integração teórica da análise da política externa’*<sup>10</sup> (2007, p. 167).

Podemos observar que, apesar dessas dificuldades, os estudiosos que se debruçam a entender a Política externa vêm tentando superar esses obstáculos, buscando construir um campo cada vez mais multidisciplinar e realizando escolhas teóricas que almejam integrar diferentes correntes teóricas.

Sendo assim, Análise de Política Externa (A.P.E) é o ramo das Relações Internacionais que busca responder as seguintes perguntas: como se faz política externa? Quais os atores envolvidos nesse processo? Qual o peso do contexto internacional? Qual o peso dos atores nas decisões em política externa? Como se dá a influência dos grupos de interesse? Qual a influência do plano doméstico? Como a relação entre os poderes influencia as decisões? Qual o papel das burocracias? Qual a importância da agência humana no processo? Qual o papel dos líderes? Enfim, a A.P.E tenta através das diferentes abordagens teóricas, responder essas perguntas. A A.P.E considera que o processo dinâmico na formulação da política externa é tão importante quanto o resultado dessa política. Além disso, o campo possui como características o pluralismo quanto suas abordagens e perspectivas tentando investigar além de princípios generalizantes.

Para Hudson, A.P.E pode ser definida como uma disciplina “ r i c a , , d e t a m u l t i n í v e l , m u l t i d i s c i p l i n a r e c e n t r a d a n a t o m a d a d e d e c i s ã o d e p o l í t i c a e x t e r n a ” (2007, p.165). Ou seja, partindo do pressuposto da agência humana, a autora atenta para os tomadores de decisão, atuando isoladamente ou em grupos. Ela afirma que o sub campo apresenta características, quais sejam: a análise de informações específicas do ator; a construção da teoria específica do ator como a interface entre a teoria ator-específica e a complexidade do mundo real; a utilização de explicações multicausais abrangendo vários níveis de análise; e, finalmente, a atenção para todo o processo de tomada de decisão em política externa e não somente seus resultados.

---

<sup>10</sup> *‘A fourth obstacle is the question of what the explanatory or applied output of theoretical integration of FPA ’*

<sup>11</sup> *‘Rich, detailed, multilevel, multidisciplinary, and centered on foreign policy decision making (FPDM)*

É importante frisar que contar a história de determinado campo de estudo é uma tarefa difícil devido, inicialmente, à recente história de sua existência. Em segundo lugar, a análise de política externa é uma subárea das Relações Internacionais que está em constante debate, dada a complexidade do seu objeto de estudo. Em terceiro lugar, contar alguma história é sempre narrar a partir de um determinado ponto de vista, que deve ser assumido. Portanto, não caberá nessa parte do estudo fazer um exame detalhado sobre o campo da A.P.E. Dessa maneira, destacaremos os principais trabalhos de autores dessa área de estudo a fim de formar um quadro ou uma base sobre o que já foi realizado em matéria de política externa para, posteriormente, optar pela metodologia que melhor nos oferece as ferramentas necessárias para a compreensão do objeto de estudo dessa dissertação, qual seja, a política externa de Lula para biocombustíveis.

Por ser um campo científico, a Análise de Política externa se vê influenciada pelo seu tempo, portanto, de acordo Lima (2013), o surgimento das Relações Internacionais enquanto disciplina se deu com forte interação ao campo da ciência política. Além disso, o contexto internacional do surgimento da área leia-se, nos anos 40, e posteriormente, o contexto de Guerra Fria fez com que houvesse uma convergência entre os teóricos do realismo, Morgenthau, Spykman e Herz - e os cientistas políticos. Segundo a autora, o ponto de convergência entre esses dois grupos era a centralidade que deveria ser concedida ao estudo do poder.

Porém, duas particularidades das relações internacionais seriam responsáveis por diferenciá-las do estudo da ciência política e do direito internacional, quais sejam: a natureza “anárquica” ~~na~~ ~~do~~ ~~co~~ ~~mo~~ ~~a~~ ~~lex~~ ~~o~~ ~~o~~ ~~i~~ ~~que~~ ~~organiza~~ ~~o~~ ~~s~~ ~~a~~ ~~prática~~ ~~em~~ ~~o~~ ~~s~~ *teoria internacional, em particular a guerra e a paz, se davam em nível sistêmico, fruto da interação em uma ordem descentralizada de soberanias nacionais”* (LIMA, 2013, mesmo tempo em que se consolidava enquanto disciplina separada das demais, as Relações Internacionais incorporavam outros campos de estudo como a Análise de Política Externa, que antes era associada à história diplomática.

Sendo assim, a A.P.E recebe, inicialmente, a influência dos cientistas políticos norte-americanos. De acordo com Lima (2013), a principal consequência da incorporação desses conceitos e metodologias realistas foi a separação por níveis de análise (macro e micro) iniciada com J. David Singer, em 1961. O nível de análise macro ou sistêmico seria aquele que estudaria as particularidades e os elementos do sistema internacional, já o micro ou



nacional seria o que se debruça a estudar as variações domésticas de cada unidade nacional no seu comportamento internacional. Já naquela época, sabia-se que a escolha de apenas um nível de análise era insuficiente para explicar a política externa de um país. De qualquer forma, na visão de Lima:

a incorporação da análise de política externa legitimava, por assim dizer, a disciplina de Relações Internacionais no contexto político-acadêmico norte-americano ao incorporar variáveis domésticas na explicação da política externa, permitindo diferenciar os regimes democráticos dos não democráticos, uma dimensão sensível no contexto da Guerra Fria (LIMA, 2013, p. 3).

Além disso, o estudo do nível micro teria aproximado o campo à disciplina da Ciência Política que buscava entender o Estado e suas políticas públicas, além de ter permitido o estudo comparado e, posteriormente, a distinção entre o que conhecemos como política internacional *bem como paratai aplicação da abordagem de processo decisório, que surgia com força naquele momento*” (LIMA, 2013, p. 3). Isso fica claro ao analisarmos historicamente, as primeiras obras da disciplina, o que Hudson (2007) chama de *‘Pré Theories’* como Snyder, Bruck & Sapin, e Margaret e Harold Sprouts (1956). Poderíamos incluir nessas obras fundamentais da disciplina, o trabalho de Rosenau, da década de 1960. Todos os esforços desses autores partiam da ideia de que era necessária uma teoria que abarcasse os diferentes níveis de análise, dando importância ao plano doméstico e à capacidade de agência dos indivíduos e outros grupos na arena decisória.

De acordo com Figueira (2007), os seguintes fatores devem ser considerados para fatores que fizeram os estudiosos questionarem a perspectiva realista:

Afrouxamento do conflito bipolar, o aumento da interdependência entre os Estados gerada pelo processo de expansão da economia mundial, o surgimento e/ou a consolidação de novos atores internacionais como organizações não-governamentais, Organizações Internacionais, empresas multinacionais entre outros e a emergência de assuntos societais na agenda diplomática dos Estados (FIGUEIRA, 2007, p. 2).

Ainda cabe destacar a chamada virada behaviorista na década de 1960, quando estudiosos ampliaram o número de trabalhos utilizando a perspectiva comparada, interessados em utilizar o método quantitativo e em definir correlações entre fatores dos países envolvidos (MILANI e PINHEIRO, 2013, p. 26). De acordo com Carlnaes:

Seu impacto na tradição de pesquisa institucionalmente orientada talvez tenha sido o mais profundo no sentido de que mudou completamente seu caráter de ser um empreendimento essencialmente idiográfico e normativo - analisando formas particulares de política ou prescrevendo melhores meios para sua formulação e

implementação - a um que agora aspirava a gerar e testar hipóteses para desenvolver um corpo cumulativo de generalizações empíricas<sup>12</sup> (CARLSNAES, 2002, p. 434).

Portanto, os anos 1970 viram certa queda das perspectivas realistas que defendia que o Estado, um ator principal e unitário (ou seja, que não esta a mercê de disputas entre grupos do plano doméstico), munido do interesse nacional teria um comportamento no cenário internacional fruto de um pensamento racional que visava maximizar seus benefícios e interesses e minimizar seus prejuízos, a partir de um cálculo de custo-benefício.

Dessa forma, a perspectiva tradicionalista com foco no sistêmico começou a ser mostrar insuficiente porque não considerava os jogos e disputas de poder que poderia acontecer no seio do Estado, além de desconsiderar a influência que outros atores podem ter ao interagirem no plano doméstico e na disputa por maior espaço no processo decisório. Helen Milner, pesquisadora da corrente institucionalista, afirma *a posição internacional de um país exerce um importante impacto sobre sua economia e política internas. Inversamente, sua situação doméstica molda seu comportamento*”(1997, p. 3). Sendo assim, ela, como outros atores passaram a defender um movimento de abertura de paradigmas para análise de política externa, tentando observar a influência de outras variáveis na política externa dos estados. Milani e Pinheiro afirmam que:

Fatores como o fim da competição bipolar, as dinâmicas da diversificação de parcerias políticas decorrentes, os processos de globalização e liberalização econômica, as crises financeiras de natureza sistêmica, a revolução tecnológica na área de informação e a ação transnacional de redes de ativismo e movimentos sociais, teria produzido uma inflexão nas concepções contemporâneas sobre o papel do estado e suas praticas no campo da política externa. Teriam surgido novas possibilidades de ação internacional dos estados, mas também novos constrangimentos (MILANI E PINHEIRO, 2013, p. 8).

Os estudos, portanto, tentaram compreender o processo decisório a partir de diferentes elementos com o nome “alt”, “organização” e “responsabilidade” institucionalistas ou de estruturas políticas institucionais cognitivos” o seu ulí “d p a p e l”. d O demonstram é a necessidade de adaptação que a academia buscou enquanto tentava observar, entender e explicar a política externa. Há ainda a abordagem que busca estudar a relação entre opinião pública e política externa, ou seja, cada modelo conferia um peso maior a determinado elemento. Nas palavras de Rai ~~mas~~ *de frequentemente negligenciados, os modelos de política externa, ao*

<sup>12</sup> Its impact on the institutionally oriented research tradition was perhaps the more deep-going in the sense that it changed its character altogether from being an essentially idiographic and normative enterprise –analysing particular forms of policy or prescribing better means for its formulation and implementation –to one which now aspired to generate and to test hypotheses in order to develop a cumulative body of empirical

*tornar explícitos os pressupostos teóricos em que se baseiam, ajudam o analista a identificar os fatores e mecanismos que em dadas circunstâncias poderão ser mais relevantes”* ( 2 0 1 2 , 140). Hoje, se sabe que análises que focam em um nível em detrimento do outro são insuficientes. De qualquer modo, faremos um breve histórico desses modelos a fim de, posteriormente, justificar as escolhas teóricas que melhor se adequaram como modelo explicativo para o objeto desta dissertação.

A primeira abordagem que merece destaque é a dos níveis de análise. De acordo com Breuning (2007) a divisão é tripla: nível individual, o nível do estado e o sistema internacional. O nível individual diz respeito às decisões dos líderes e tomadores de decisão, focando na sua personalidade, percepção e valores, tentando analisar, ainda, a influência da interação desses indivíduos com seus grupos (especificamente as burocracias do estado). O nível do estado “ c o n e s e m f a t o r e s internos ao estado como aqueles que obrigam os estados a se engajar em comportamentos específicos de política externa<sup>13</sup> (2007, p. 12). Esta análise tenta observar fatores como a estrutura interna do estado, aspectos econômicos, históricos e culturais. Finalmente, o nível do sistema internacional tem como foco o poder relativo, a comparação e a interação entre os estados e suas capacidades de ação.

Outros trabalhos que merecem destaque são aqueles que buscam entender como os procedimentos operacionais dentro do estado e o interesse das burocracias podem influenciar a política externa. Assim, 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 formando um *continuum* 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 estão interessados em encontrar um entendimento satisfatório para as partes. Assim,

---

<sup>13</sup> *‘Focuses on factors internal to the state as those that compel states to engage in specific foreign policy behaviors 0 ö*

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*, eles podem ser definidos, grosso modo, como o total de possibilidades que um líder aceitaria para realizar um acordo, seria sua capacidade para ceder diante da negociação, ou seja, 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.

A horizontalização do processo de tomada de decisão ainda pode ser visto de maneira positiva por aqueles que defendem a corrente pluralista, ou a multiplicidade de atores no processo decisório tentando avaliar como o arranjo institucional doméstico podem influenciar as ações externas do país como Martin (2000) e Milner (1997). Milner (1997) defende uma perspectiva institucionalista que rejeita a ideia realista de estado como ator unitário e acredita que o poder legislativo deve ser considerado um ator importante no processo, principalmente na análise da Cooperação Internacional. De acordo com seu argumento, quanto maior for a participação dessa instância no processo mais democrática seria essa decisão, já que ela seria fruto de um intenso debate entre as diferentes esferas do estado e da sociedade. Utilizando o princípio de Putnam (1988) que defende que o processo decisório forma um *continuum* entre o interno e o externo, a autora dá destaque os atores domésticos e a busca pela satisfação de seus interesses por meio da CID dos estados.

Já Martin (2000), do mesmo modo, utiliza as ferramentas de análise com foco no papel do legislativo e sua relação com o Executivo nas ações de Cooperação, através de sua participação direta ou indireta nessas decisões de política externa. De acordo com Pasquarelli,

A questão desenvolvida por Martin (2000) sobre a influência legislativa é que o Executivo não consegue manipular a estrutura de participação do Legislativo com o objetivo de evitar a influência dos legisladores na cooperação internacional, pois apesar da delegação de autoridade, existem meios diretos e indiretos pelos quais os parlamentares podem influenciar a elaboração da política externa (PASQUARELLI, 2010, p. 194).

Há, ainda, as abordagens que estudam a influência de pequenos grupos restritos não necessariamente dentro do estado, como o empresariado, por exemplo, tentando entender como eles pressionam e moldam as decisões utilizando mecanismos como lobby, financiamento de campanhas, acesso a informações privilegiadas, relações próximas com as

principais esferas de poder, ou outros meios não legais. De acordo com Dietrich, grupos de interesse podem ser definidos como uma associação ou organização que se mobiliza em torno de uma decisão governamental, em suas palavras:

Grupos de interesse, portanto, incluiriam grupos de cidadãos organizados em torno de uma questão específica, como direitos humanos, bem como lobbies profissionais, empresas e escritórios de advocacia de interesse público. É importante ressaltar que essa definição não se estende a divisões ou organizações do governo<sup>14</sup> (DIETRICH, 1999, p. 280).

Pode-se concluir, portanto, que as decisões do governo são complexas e a ação dos grupos de interesses é apenas mais uma variável. Além disso, em se tratando de um estado com problemas institucionais, por exemplo, seria difícil saber de que maneira esses grupos de interesses influenciam. No caso dos Estados Unidos, o sistema funciona de maneira oposta, pois o lobby legalizado faz com que fique mais clara esta influência.

Tentando realizar um diálogo entre a A.P.E e outros campos das ciências sociais como a sociologia e antropologia, surgem as abordagens cognitivas. Elas tentam compreender como aspectos pessoais e subjetivos dos tomadores de decisão ou dos líderes responsáveis pela política externa, seus valores, percepções e finalmente suas atitudes, influenciam o processo de tomada de decisão. De acordo com Herz (1994) esses estudos tiveram início no pós segunda guerra mundial através das obras de Harold e Margareth Sprout (1956). Posteriormente, trabalhos como Michael Brecher e sua proposta de avaliar o poder das imagens, Carlsn a e s s o b r e a r e l a ç ã o e n t r e i d e o l o g i a r e l a ç ã o e n t r e i n f o r m a ç ã o r e c e p t a d a e i m a g e ainda aqueles autores que buscam analisar como a imagem que os cidadãos de país têm de si mesmo pode influenciar seu comportamento no cenário internacional. O importante dessas abordagens é que elas quebraram o paradigma do ator unitário na política externa, tentando analisar como a

Relação que qualquer autor estabelece com diferentes estímulos é afetada por suas crenças. Particularmente em determinados contextos, como as situações não rotineiras, as decisões tomadas nos escalões superiores da máquina estatal, os eventos não antecipados e as situações que geram tensão e pressões sobre os decisores, a relevância da investigação do papel das variáveis subjetivas é hoje amplamente aceita (HERZ, 1994, p.78).

Porém, apesar da relevância apresentada por esta abordagem assim como a análise de discursos, acreditamos que a análise de política externa não deve se utilizar apenas deste tipo

---

<sup>14</sup> *‘Interest groups therefore would include citizens groups organized around a particular issue, such as human rights, as well as professional lobbies, businesses, and public interest law firms. Importantly, though, this definition does not extend to government divisions or organizations.’*

de ferramenta teórica, pois esta apresenta uma abordagem por demais subjetiva, sendo necessário ampliar o escopo e tentar observar o que, além das crenças e percepções dos líderes ou dos países, leva os atores e Estados a se comportarem da maneira que eles se comportam. É possível utilizá-las como ferramentas teóricas complementares na A.P.E.

Sendo assim, este breve panorama das principais abordagens para o estudo da política externa dos estados, nos faz perceber que existem diferentes maneiras de analisar sua conduta, dos atores subnacionais e não estatais no cenário internacional. Embora não haja consenso sobre qual delas é “correta”, é interessante abordar as abordagens para compreendermos o sistema internacional. Muitos autores criticam a A.P.E devido à ausência de uma teoria geral no campo. Porém, é justamente a complexidade e a natureza dinâmica da Política externa que fez com que não houvesse uma teoria que fosse capaz de explicar todos os fenômenos. Além disso, essa variedade demonstra que a disciplina esteve atenta as transformações sociais e políticas do mundo, buscando se atualizar diante delas e analisar os fenômenos de acordo com a potência relativa de cada variável. Mas de quem maneira essas perspectivas auxiliaram o estudo da política externa brasileira? É o que será explorado no tópico a seguir.

### **2.3 A Análise de Política Externa no Brasil**

Em linhas gerais, a política externa do Brasil buscou, historicamente, maior participação no cenário internacional e a resolução pacífica de conflitos, seguindo a Carta Constitucional de 1988, especialmente o art.4<sup>15</sup>. Como já foi afirmado no capítulo I, em uma perspectiva histórica, podem-se identificar dois paradigmas guiaram a política externa brasileira: o americanismo e o globalismo, ainda que as duas apresentassem divisões internas. É importante lembrar que a discussão sobre os paradigmas de Pinheiro (2010) e os de Cervo (2008), que serão mostrados nessa parte do trabalho configuram apenas mais um modelo analítico possível para explicar a realidade da PEB. Apesar da importância teórica desses

---

<sup>15</sup> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.

modelos, não se pode considerar apenas que um paradigma ou um conjunto de regras que configuram um comportamento seja suficiente para compreendermos a atuação brasileira no cenário internacional. A luz da história, eles representam estudos importantes, embora passíveis de questionamentos. Ademais, partimos do pressuposto de que a PEB é resultado não só de fatores sistêmicos, mas também de disputas entre diferentes atores que passaram a influenciar o processo de tomada de decisão na política externa.

O americanismo, segundo Pinheiro (2010), teria iniciado juntamente com a constituição da República no Brasil. Ele pode ser caracterizado pelo alinhamento aos Estados Unidos nas mais diferentes esferas do nível internacional, visando obter vantagens por ser um “ aliado e especiamente essa postura foi mais visível durante a Guerra Fria, logicamente. Porém, o paradigma americanista, ou melhor, aqueles que o defendiam, as elites dirigentes que acreditavam que o americanismo era a melhor opção para o país, se viam frustrados posteriormente por que o alinhamento automático a política norte americana não trazia os benefícios esperados.

Assim, a partir das mudanças ocorridas nas décadas de 1950 e 1960, surgiu a proposta que visava contestar o *status quo*, ou seja, o globalismo. Este modelo pode ser caracterizado pela tentativa de diversificação dos parceiros do Brasil no cenário internacional. Nas palavras da autora:

Concebido como uma alternativa ao anterior, esse paradigma contrapunha à tese de que a maior aproximação com Washington elevaria os recursos de poder do país, aquela que, elegia a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha do mundo, inclusive junto aos Estados Unidos. Além disso, a nova proposta de inserção internacional do país iria buscar na tradição do Itamaraty outros fundamentos importantes: o princípio da não intervenção e da autodeterminação dos povos, a tese da igualdade jurídica das nações, a fidelidade às normas de solução pacífica de controvérsias, etc. (PINHEIRO, 2010, p. 34).

Porém, essas alterações não aconteceram apenas segundo essa divisão dupla de paradigmas, Pinheiro afirma que houve divisões dentro deles, como é possível ver na tabela abaixo. De acordo com a autora, o americanismo idealista ocorria segundo uma identificação ideológica entre o governo nacional que estava no poder e a política norte americana. Já o americanismo *operacionalista* defendia o aproveitamento das oportunidades da aliança com Washington, cuja efetivação teria natureza predominantemente instrumental.” (2010, p. 65). Já o globalismo apresenta as divisões: hobessiana, Estado de natureza de Hobbes comparado ao sistema internacional (anárquico e sem autoridade supranacional); e a grotiana que reconhece que os Estados agem em busca de ganhos relativos e também absolutos, em um sistema internacional igualmente anárquico.

**Quadro 3: Abordagem Histórica da PEB de 1902 a 1990**

<b>PERÍODO</b>	<b>PARADIGMA DE POLÍTICA EXTERNA</b>
1902 - 1945	Americanismo Pragmático
1946 - 1951	Americanismo Ideológico
1951 - 1961	Americanismo Pragmático
1961 - 1964	Globalismo Grotiano
1964 - 1967	Americanismo Ideológico
1967 - 1974	Americanismo Pragmático
1974 - 1990	Globalismo Hobbesiano

Fonte: elaboração própria a partir de informações retiradas de Pinheiro, 2010.

Pinheiro conclui que independente do paradigma que vigorava na época, os paradigmas de política externa visavam por tanto, maior inserção (soberana e autônoma dentro dos limites de ação) internacional do Brasil, mas que se encontrava, porém, condicionada pela posição em que o país ocupava no cenário internacional. De qualquer modo a autora defende a existência de uma concepção realista ao “longo da história” (2010, p. 67).

Os fatores sistêmicos como o fim da guerra fria e as mudanças no tabuleiro de poder mundial, a consolidação da posição norte americana como *hegemon* e queda do regime soviético e, internamente, o processo de redemocratização, liberalização econômica e a constituição de 1988, nas palavras de Lima:

O fim do regime militar e a implantação de uma nova institucionalidade democrática com a Constituição de 1988. A implementação do novo marco institucional brasileiro foi coetânea, porém, com um sério desequilíbrio inflacionário, agravamento da vulnerabilidade externa e esgotamento do modelo prévio de desenvolvimento e inserção internacional (LIMA, 2003, p. 94).

Todos esses fatores teriam como consequência, na opinião de alguns autores, a transição entre o paradigma desenvolvimentista, que teria a política externa como locomotiva para o desenvolvimento para o paradigma neoliberal. Nesse sentido, a abordagem de Cervo (2008) define quatro modelos: o liberal-conservador, o desenvolvimentista, o neoliberal e o logístico. De acordo com o autor, o primeiro corresponde ao período de 1810 a 1930, analisa a política externa brasileira a partir da posição que o país ocupava no sistema internacional, baseada na agroexportação, sendo liderada por dirigentes que confundiam o interesse nacional



com interesses particulares e estavam interessados em construir uma sociedade simples composta por dois grupos: os donos de terras (e donos do poder) e o resto da sociedade. A consequência desse modelo para o país é a *ilusão da modernidade em ilhas urbanas de consumo ou fazendas interioranas e atraso econômico da nação*” . ( CERVO , O segundo paradigma, 70) O desenvolvimentista, foi de 1930 a 1989 e tinha, como defende Cervo, como características:

a) consciência da transição; b) desenvolvimento como vetor da política exterior; c) realismo de conduta. E confere nova funcionalidade ao setor externo, inventando o modelo de inserção internacional à luz de três outras noções de fim: a) realizar interesses de uma sociedade complexa; b) conceber o desenvolvimento como expansão da indústria; c) prover de eficiência a política exterior mediante autonomia decisória cooperação externa, política de comércio exterior flexível e não doutrinária' subordinação da política de segurança, isto é, da guerra e da paz, aos fins econômicos e negociação simultânea com os grandes e os vizinhos (CERVO, 2008, p. 72).

Contrariando o primeiro modelo, este grupo considerava a sociedade como complexa, em transformação, cabendo um conceito de interesse nacional múltiplo, em busca do progresso econômico. O vetor da política externa passou a ser o desenvolvimento econômico, calcado na industrialização (Modelo ISI - substituição de importações) e no crescimento (para superar o atraso histórico). Este teria apresentado três fases: *‘1950-1960 com a implantação de indústrias de transformação; 1960-1970 de instalação de indústrias de base; e 1970-1989 fase de novação tecnológica em setores de ponta’*(CERVO, 2008, p. 75). Segundo o autor, a consequência teria sido romper com o a relação de dependência estabelecida no sistema internacional através de mecanismos de superação do próprio sistema.

O terceiro modelo, o paradigma normal ou neoliberal foi de 1990 a 2002. Cervo afirma que “ as mesmas regras fixadas pelas serem aceitas, de modo passivo como nos CERVO, 2008, p. 76).r Aior ” concepção de interesse nacional sofreu um esvaziamento fruto da ideia de globalização e ordem multilateral. Teve como características a abertura econômica ao capital especulativo, privatização ou alienação a *Eræ Cardamprovoas* , e m *estagnação da economia brasileira e interrompeu um ciclo de 60 anos de desenvolvimento* ” (CERVO, 2008, p. 81). Sendo assim, este paradigma teve como consequência positiva, o aumento da produtividade sistêmica da economia brasileira, pois com a abertura, as empresas foram, de certo modo, obrigadas a modernizar seus métodos. Por outro lado, o impacto negativo se apresenta no aprofundamento da relação de dependência do país com o sistema internacional capitalista, elevando a vulnerabilidade externa do Brasil.

Por último, inaugurado no Governo Lula (2003), o paradigma logístico, capaz de atenuar os efeitos negativos do modelo anterior, pois consegue conjugar desenvolvimentismo e neoliberalismo. Do ponto de vista ideológico, o modelo logístico associa o liberalismo como elemento externo ao desenvolvimentismo, como interno. Na esfera política, recupera a postura autonomista com uma inserção internacional pós desenvolvimentista. O interesse nacional corresponde ao interesse de sociedade avançada. O foco consiste em o Estado assumir um papel de *empresário apoiador logístico à empreendimentos, público e privado, de preferência privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais*” CERVO, 2008, p. 87). Como consequência,

De modo mais concreto, assim como o paradigma normal encaminhara a destruição do patrimônio nacional, a convivência com o logístico elevou a competitividade da economia brasileira e criou condições de harmonização de estruturas hegemônicas do capitalismo com interesses dos países emergentes na disputa de influências acerca do ordenamento internacional da era da globalização. Nesse particular, o paradigma logístico repõe em' marcha a visão dual de mundo dos cepalinos ortodoxos, porém o faz mediante adaptação da política exterior à interdependência global do século XXI (CERVO, 2008, p. 89).

Finalmente, o autor afirma que a adoção deste paradigma de política externa pelo governo Lula ainda apresenta como características o processo de internacionalização da economia brasileira por meio das empresas: Vale, Gerdau e Petrobrás, tendo como foco relações com países emergentes por serem estrategicamente futuros mercados consumidores dos produtos brasileiros.

Além dessas abordagens teóricas que atentam para a existência de continuidade ou descontinuidade na postura do estado brasileiro em política externa ao longo dos anos, existem aquelas que focam nos atores envolvidos no processo de tomada de decisão na PEB. São os estudos as teses sobre o insulamento burocrático do Itamaraty, a diplomacia presidencial, a centralização do processo decisório, a participação do legislativo e o foco na diplomacia atrelada aos assuntos econômicos. Há ainda aqueles trabalhos que tentam analisar os aspectos cognitivos da PEB como, por exemplo, a imagem do Brasil no exterior ou a análise que tenta observar o peso dos discursos presidenciais na política externa brasileira.

Sendo assim, podemos quanto aos atores da PEB, temos destaques para, primeiramente, a centralidade da decisão da política externa nas mãos do executivo. Ainda podemos destacar a chamada diplomacia presidencial como características em alguns momentos da história do país. A diplomacia presidencial que pode ser definida como o foco na figura do chefe do executivo como principal ator da política externa de um país. Danese

(1999) e outros trabalhos defendem que o Executivo é o principal formulador da política externa brasileira.

Outros aspectos importantes da PEB são: a centralidade de decisões no Itamaraty e o caráter burocratizado da diplomacia do país. Utilizando a Constituição de 1988 como fonte<sup>16</sup>, na esfera da política externa, as decisões são tomadas pelo Poder Executivo que lidera a condução, formulação, decisão, implementação e avaliação, delegando as funções ao MRE. De acordo com Almeida, o MRE

É o órgão oficialmente encarregado das relações exteriores do Brasil (...) sendo o principal auxiliar do presidente da República na formulação e execução da política externa do Brasil. Sua estrutura manteve-se relativamente homogênea ao longo do tempo, sendo composta geralmente do gabinete do ministro de Estado (...), da Secretaria Geral (...) sem mencionar a Consultoria Jurídica e o próprio Instituto Rio Branco –e as unidades setoriais, encarregadas funcionalmente da administração, das comunicações, do cerimonial, e de todas as áreas geográficas e temáticas (ALMEIDA, 2012, p. 30).

De fato, o insulamento do Itamaraty teria sido de acordo com Figueira, fruto de uma mudança no seio do estado brasileiro:

O padrão de insulamento burocrático do Itamaraty, próprio da burocracia racional-legal à moda Weberiana, foi proposto na década de 30 pelo governo de Getúlio Vargas como solução para os problemas vividos pela administração pública brasileira, que ao longo de sua história esteve pautado na administração patrimonialista, onde os interesses públicos se confundem com os interesses privados. Nesse sentido, a centralização decisória e a burocracia apartada da sociedade civil foram idealizadas como modelo organizacional no Brasil (FIGUEIRA, 2007, p. 4).

Além disso, esse afastamento causou como maior autonomia em relação aos outros ministérios, além, da profissionalização e a criação e reprodução de um *ethos* diplomático próprio ou uma socialização de certos valores entre o grupo. Há autores como Lopes (2013) que acreditam que o insulamento do MRE se deve a este *habitus* que acabou por distanciar a burocracia da realidade social e, posteriormente, teria feito com que o MRE tivesse sido atropelado pela paradiplomacia, que cresceu muito no Brasil. Nesse momento, a estratégia do Itamaraty, segundo Alexandre Barros, teria sido a de inserir membros do corpo diplomático em outras burocracias que começaram atuar em assuntos internacionais. Além desses fatores pode-se acrescentar o fato do Brasil ter vivido sob regime ditatorial por aproximadamente 20 anos, o que igualmente, poderia afastar os assuntos internacionais das outras esferas do estado brasileiro.

---

<sup>16</sup> “ C a b e a o M i n i s t é r i o [ d a s R e l a ç õ e s E x t e r i o r e s ] a u x i l i a r d o B r a s i l , a s s e g u r a r s u a e x e c u ç ã o e m a n t e r r e l a ç õ e s c o m e s t a d o s e s t r a n g e i r o s , o r g a n i s m o s e o r g a n i z a ç õ e s i n t e r n a c i o n a i s ” . A r t . 1 º , p a r . ú n i c o d o D

De qualquer maneira, o insulamento do MRE durou por muitos anos até ser questionado a partir da virada do século, quando outras agências do estado, de diferentes níveis, começaram a realizar ações no plano internacional. Este movimento leva o nome de paradiplomacia e, por ser um aspecto relativamente novo, ainda apresenta certa precariedade teórica para sua análise. Ainda hoje, não é consenso entre os estudiosos que a diplomacia realizada por outros atores, que não o MRE ou ainda outros atores não estatais, deva ser considerada política externa. Este tipo de conflito teórico apresenta importância, pois demonstra como já afirmado anteriormente, que a política externa é dinâmica e, assim, aqueles que buscam compreendê-la devem igualmente estar atentos às mudanças que acontecem no mundo, tanto no plano doméstico quanto no plano internacional.

Sendo assim, a APE brasileira igualmente sofreu influência dos processos ocorridos no final dos anos 80 e início dos anos 90. O surgimento dos novos atores, o crescimento da importância dos grupos domésticos, e até mesmo estudos sobre a participação do Legislativo na tomada de decisão ganharam espaço nos trabalhos acadêmicos da RI. De acordo com Figueira (2007), houve, para além das mudanças no plano internacional, uma mudança de cunho doméstico, dentro do seio do estado que teria tido como consequência a mudança na política externa brasileira. Para ela, houve a mudança de um modelo burocrático racional legal para um modelo de administração gerencial que entrou em vigor no ano de 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Estado, no governo FHC. Em suas palavras:

Na administração pública gerencial está previsto uma horizontalização das estruturas em contraposição à hierarquia rígida do modelo anterior; além do foco recair sobre as ações voltadas aos cidadãos (o não insulamento) e no controle de resultados e não mais no controle rígido dos processos e no rigor técnico (FIGUEIRA, 2007, p. 5).

Ou seja, para esta autora, a política externa brasileira pode ser entendida a partir do nível institucional ou das bases normativas estabelecidas pelo estado. Porém esta é apenas uma das análises possíveis em se tratando de política externa brasileira. Há ainda, aquelas que atribuem importância maior, à variável do legislativo e o grau de centralização do estado. Essas análises estão centradas no argumento de que, quanto maior é a descentralização do processo decisório maior é o peso do legislativo ou em outras palavras, quanto maior a centralização das decisões menor o peso do Legislativo. No caso do Brasil, os estudos que se destacam são os trabalhos de Pasquarelli (2010) e Lima e Santos (2001). De acordo com esses autores, a redemocratização que o país sofreu no final dos anos 1980 teria tido reflexos na política externa brasileira, sendo responsável por certa abertura no processo decisório.

Nesse momento é importante esclarecer o papel que o Congresso desempenha na hora de influenciar o processo de tomada de decisão em política externa, principalmente após a Constituição Cidadã de 1988. De acordo com esta Carta, o Congresso Nacional teria as seguintes prerrogativas: 1. Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos institucionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; 2. Autorizar o presidente da República a declarar guerra, celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; 3. Autorizar o presidente e o vice-presidente da República a se ausentarem do país quando a ausência exceder 15 dias; e 4. Aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares. Além disso, tem o poder de propor projetos de leis que envolvam assuntos internacionais. De acordo com Figueira

Além das prerrogativas constitucionais, existem os instrumentos regimentais de participação dos Parlamentares em questões de política externa, quais sejam: 1) proposta de emenda à Constituição; 2) projeto; 3) indicação; 4) requerimento; 5) recursos; 6) pareceres; 7) proposta de fiscalização e controle. (Art. 100, Regimento Interno da Câmara) (FIGUEIRA, 2007, p. 15).

Um estudo que explora de maneira clara e consistente essa relação é o de Sanchez (2006). Nele, ela compara as Constituições de 1967 e 1988, tentando perceber se a mudança no contexto político leia-se redemocratização, teria conferido maior ou menor poder de controle das políticas públicas, especificamente a política externa, por parte dos poderes do Estado. A partir dessa comparação ela conclui que no processo de tomada de decisão e controle de política externa, em ambas as declarações, há predomínio de poder nas mãos do Executivo, tendo o Legislativo e o Judiciário contaria com uma participação eventual. Em suas palavras:

É possível observar que a regulamentação das competências para a política externa não sofreu alterações significativas entre a Constituição de 1967 e a de 1988, apesar de os dois períodos constitucionais serem sensivelmente distintos quanto aos seus contextos históricos e políticos (SANCHEZ, 2006, p.134).

Porém, há autores que acreditam que o congresso tem menor peso nas decisões de política externa. Amorim Neto (2007) defende que tal desinteresse do legislativo pelos assuntos da PEB acontece em decorrência do fato da política externa não ter um forte peso nas eleições, conferindo a ela, um papel secundário nas pautas do congresso. No entanto esta hipótese não apresenta validade por que, após o governo Lula vimos o que alguns autores chamam de “politização da PEB”. Politização significa partidarização. A politização que o governo Lula conferiu à PEB veio no sentido de

inserir mais debates políticos no processo de tomada de decisão. Hoje, esta esfera conta com a presença de diferentes vozes da sociedade debatendo sobre como deve ser a política externa brasileira, havendo, inclusive, um debate sobre a criação de um Conselho de Política Externa.<sup>17</sup>

Há ainda a análise que busca compreender o peso dos aspectos cognitivos sobre a política externa brasileira. De mais difícil precisão, devido ao caráter subjetivo da proposta, autores como Herz (1994) acreditam que fatores subjetivos psicológicos, como valores ou *ethos*, imagens e doutrinas podem influenciar a política externa brasileira. De acordo com Herz, deve-se investigar as imagens que compõe a cultura internacional de determinado país formada por três partes (a doutrina oficial, os elementos tradicionais da cultura e as normas internacionais), em suas palavras:

Esse quadro teórico permite uma investigação do conteúdo de imagens que respeite a relativa autonomia da dimensão cultural, evite que nos tornemos reféns de dados primários e responda a algumas das questões que a crítica à análise de política externa baseada no modelo do ator unitário e homogêneo suscitaram (HERZ, 1994, p. 85).

Além desses modelos teóricos, a discussão sobre a influência de grupos de interesse na PEB igualmente ganhou destaque nos últimos anos e é de fundamental importância para compreensão do objeto de estudo dessa dissertação. Faz-se necessário, portanto, relatar o trabalho de Oliveira (2006) no qual o autor afirma que a partir dos anos 1990 houve uma mudança na política externa do país devido ao fim da Guerra Fria e difusão do processo de Globalização e, internamente, a redemocratização e a liberalização econômica. A partir daí, ele se ocupa em analisar a atuação do empresariado em questões internacionais entre 1990 e 2005. O que o autor percebe é que dos anos 1990 em diante houve uma tentativa de superar os padrões que consideravam o empresariado como um grupo desarticulado baseado apenas em líderes individuais. Assim, em 1992, sob forte influência do então chanceler Fernando Henrique, foi criado o CEP - Comitê Empresarial Permanente, um grupo que visava coordenar o setor privado e influenciar a política externa nacional buscando satisfazer seus interesses.

Oliveira (2006) adota um recorte temporal segundo os mandatos presidenciais e identificados conforme três caracterizações: a abertura comercial e Mercosul que vai de 1990 a 1998, a regionalização ampliada, de 1998 a 2002, e o ativismo nacionalista, de 2003 a 2005.

---

<sup>17</sup> O Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI) entregou formalmente uma carta aos então ministros Antonio Patriota (Relações Exteriores) e Gilberto Carvalho (da Secretaria-Geral da Presidência da República) durante a Conferência Nacional sobre Política Externa, em 2013, propondo a criação de um conselho permanente de consulta, participação e diálogo da sociedade sobre a PEB.

O que ele observa nesses três períodos é um desarranjo entre o setor privado e o chefe do Executivo, ou seja, quando havia uma maior atuação governamental, havia um encolhimento do empresariado e vice-versa.

Merece destaque para este trabalho a observação que o autor faz em relação à atuação do empresariado no governo Lula da Silva (2002-2006). Ele afirma nesse momento se reconhecia a importância do comércio exterior na promoção do crescimento econômico do país. No entanto, nesse período, houve um relacionamento variável, pois houve aproximação em alguns aspectos, como agronegócio e empresas que negociavam com a China, e distanciamento em outros setores.

O que o autor conclui é que não há homogeneidade no posicionamento do empresariado nas questões que envolvam as ações políticas do Brasil no exterior e, mesmo que as relações entre empresariado e política externa brasileira tenham aumentado estas ainda são insuficientes dada à importância que o setor desempenha para a economia do país. Segundo Oliveira (2006), o empresariado é condição essencial, hoje, para que o Brasil conquista maior projeção internacional, sendo necessária uma maior articulação entre este setor e o processo de tomada de decisão em política externa.

Hoje, temos a discussão que tenta explicar a atuação dos governos locais, ou seja, nos níveis Estaduais e Municipais no cenário internacional fruto de um processo de internacionalização de políticas públicas em áreas como saúde, educação e direitos humanos, por exemplo. Segundo Figueira (2007), esses atores podem atuar por *“acordos de geminação (cidades-irmãs) e de cooperação técnica. Multilateralmente, as redes de cidades tornaram-se um poderoso instrumento de ação coletiva, de trocas, de ações conjuntas e concertadas no âmbito global”* (2007, p. 8f). Portanto, a chamada “paixão” do insulamento do Itamaraty, uma vez que esses outros atores ao não se sentirem contemplados pelas ações efetuadas pelo MRE, sentiram a necessidade de agir de maneira independente (dentro dos limites constitucionais) no cenário internacional.

É importante frisar que essas análises não consideram os níveis como sendo excludentes. Muitas delas consideram aspectos dos planos doméstico e internacional no momento de analisar a relação do Estado brasileiro com outros países. Hoje, assim como os teóricos da APE, os teóricos da PEB têm noção da complementaridade e necessidade de considerarmos a multidisciplinaridade e o caráter multinível da política externa. Portanto, o que vemos hoje em dia é que os pesquisadores estão mais atentos a necessidade de adaptação do campo. Um exemplo disso é o esforço realizado por alguns grupos da sociedade civil, que

conta com a presença de estudiosos, e que defende a abertura do processo decisório, seja por meio de consultas ou da criação de um conselho nacional de política externa, muito debatido quando Celso Amorim esteve a frente do MRE nos anos do governo Lula da Silva. Além disso, hoje em dia a corrente que esta em debate é aquela que defende que a política externa brasileira se apresenta e comporte como uma política pública como as demais. De acordo com Milani e Pinheiro (2013), esta abordagem apresenta quatro vantagens. Primeiramente ela permitiria diferenciar a PEB das medidas e ações adotadas no cenário internacional por atores não estatais. Em segundo lugar, a criação possibilidade de arranjo político e jurídico para conseguir abarcar a pluralidade de atores da PEB. A terceira vantagem seria a quebra do paradigma realista que defende que a política externa deve ser orientada pelo interesse nacional. Por último, os autores defendem que:

Ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais auto evidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. Estamos, portanto, despindo a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas públicas do governo (MILANI E PINHEIRO, 2013, p. 24).

Portanto, os autores defendem a desconstrução da ideia de que o interesse nacional e a política externa estiveram baseados em políticas de estado, defendendo que essas sejam “assumidas” ~~caso de governo~~ sendo uma variável forte na A.P.E a relação entre os componentes desse governo e a sociedade. Poderíamos acrescentar que, ao inserir a política externa no debate sobre políticas públicas estaríamos do mesmo modo desconstruindo a ideia repetida inúmeras vezes que a PEB e consequentemente a Cooperação Internacional realizada pelos governos brasileiros estariam baseadas apenas em demandas externas. Hoje, se sabe que inúmeros interesses e conflitos, é importante frisar, da natureza da política, fazem parte da arena decisória. A intenção dos estudiosos, hoje, diz respeito a tentar colocar esses temas cada vez mais para o debate na sociedade.

## 2.4 Em Síntese



Podemos concluir, após os argumentos apresentados que a Análise de Política Externa surge como campo de estudo a partir dos questionamentos a respeito da validade da teoria realista do estado unitário de interesse nacional monolítico para explicar os acontecimentos do mundo no pós segunda guerra mundial. Inicialmente, os estudiosos das Pré Teorias (Hudson, 2007) buscaram incorporar elementos do contexto doméstico no exame das ações desses estados. Posteriormente, houve a chamada virada behaviorista que buscou incorporar elementos quantitativos às análises, em nome de maior cientificidade das pesquisas e evidências. A partir da década de 1970, as correntes pluralistas passaram a defender a existência de vários fatores explicativos, dependendo do foco, o peso na arena decisória era dado o regime político, aos atores, à relação entre executivo e legislativo, entre outras abordagens. Assim, a APE pode utilizar como ferramenta os fatores sistêmicos, o Estado em si, suas instâncias, burocracias, atores domésticos, ou, finalmente, a partir do nível individual da agência. Logicamente, o campo ainda precisa superar inúmeros desafios. Houve uma ruptura com a versão tradicional do realismo, pois hoje é de conhecimento de todos que o interesse nacional é dinâmico e fruto de debates dentro do estado e da sociedade. Dessa forma, o desafio da APE está em conseguir analisar e considerar esse caráter dinâmico, essas transformações normais da natureza das relações internacionais e dos estados. Milani e P i n h e i r o *a ós iempnaem que se acreditava que a presença de lideranças carismáticas ou o monopólio de uma agência pudessem explicar sozinhos a definição dos interesses do país no plano internacional há muito ficaram para trás*” ( 2 0 1 3 , p .

inicialmente, a Política Externa era estudada com foco no comportamento dos estados a partir de uma perspectiva realista, a dinâmica do mundo contemporâneo fez com que fossem necessárias novas abordagens explicativas dos fenômenos da Política externa. Os estudiosos tentaram, portanto, analisar esses fenômenos conferindo maior ou menos peso relativo a cada variável, a partir da escolha teórica de cada um.

Em se tratando da PEB, podemos concluir que a finalidade das decisões ainda cabe ao Estado, porém, seu processo decisório que seguiu, por muitos anos, fechado e envolvendo um número restrito de atores, se viu forçado a mudar diante das transformações não só no seio do Estado, como na sociedade brasileira que passou a se interessar e exigir mais. Hoje, a centralidade do Itamaraty é fortemente questionada por outros setores que almejam um processo de tomada de decisão mais democrático. De acordo com Santoro (2012):

Na medida em que o Brasil torna-se mais democrático, sua sociedade civil organiza-se melhor e reforça seus vínculos transnacionais, inclusive com movimentos sociais em países autoritários ou de democracia frágil. Esses laços criam grupos de pressão sobre a política externa e a opinião pública, criando para o governo brasileiro

ambiente mais conflituoso, de maior escrutínio sobre suas ações (SANTORO, 2012, p. 102).

Portanto, é visível nos dias de hoje o aumento do que Milani e Pinheiro (2013) chamam de politização do processo de decisório em política externa brasileira, que seja natural do processo democrático do estado. Em suas palavras *“pretendemos reforçar o fim da crença de que o campo da política externa, por sua natureza supostamente particular, mereceria um tratamento que o retirasse da arena do embate político”* (MILANI PINHEIRO, 2013, p. 30). Esta nova abordagem apresentaria, inclusive, a vantagem de ser mais representativa da sociedade, uma vez que as políticas adotadas no plano exterior seriam reflexo dos debates que aconteceriam no plano externo. Finalmente o debate sobre agência X estrutura que dominou a A.P.E por muitos anos hoje se vê enfraquecido pois os estudiosos tem buscado novas abordagens que consigam contemplar as diferentes variáveis que podem influenciar o processo de tomada de decisão em política externa.

### **3 BIOCOMBUSTÍVEIS, INTERESSES ESTRATÉGICOS E POLÍTICA EXTERNA**

#### **3.1 Introdução**

De acordo com um relatório do Banco Mundial de 2013, o Brasil é o sétimo maior consumidor de energia do mundo, ficando atrás de China, Estados Unidos, Rússia, Índia, Japão e Alemanha (ONU, 2013), o que evidencia a importância estratégica que o campo energético desempenha para o desenvolvimento do país. Sabe-se que foi a partir do século XX que houve o incentivo ao uso de energias renováveis, uma vez que o país possui uma variedade de recursos naturais disponíveis para serem utilizados e que oferecem fornecimento contínuo. Dessa maneira, diferentes tipos de energias renováveis são desenvolvidos no país como a hidráulica, eólica, solar, utilização de hidrogênio, biomassa e gás natural. Porém, mundialmente e principalmente nos últimos anos quando a necessidade de mudança no paradigma energético mundial ficou mais visível, a produção dos biocombustíveis foi a que ganhou destaque na mídia e na agenda de políticas públicas.

Especificamente em relação aos biocombustíveis, de acordo com Simões (2007), a vantagem comparativa do Brasil pode ser fundamental para a consolidação do desenvolvimento do País e seu novo papel no mundo (já que funcionam como importante ferramenta de promoção do país no cenário internacional), isso devido à larga experiência adquirida ao longo de muitos anos de pesquisa na produção e uso desta fonte de energia. Sendo assim, devido à expertise que o país apresenta no tema, a partir dos anos 2000 o governo passou a incentivar a produção e o uso dos biocombustíveis. No plano internacional este incentivo se deu em boa medida a partir dos projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Este capítulo tem por objetivo descrever a Política Externa do Brasil para promoção dos Biocombustíveis durante os dois mandatos do Governo Lula. Faz-se necessário, inicialmente, descrever a presença deste tipo de energia na matriz energética brasileira. Posteriormente, apresenta-se a análise dos projetos de cooperação em biocombustíveis realizados nesta primeira década do século XXI. Finalmente, conclui-se que as ações coordenadas pelo Estado brasileiro sofreram influência de grupos de interesses e que serviram

como instrumento de política externa que visava a garantir uma inserção internacional autônoma para o país.

### **3.2 Biocombustíveis: energia da controvérsia?**

Tendo em vista a importância da energia para o desenvolvimento do país fica clara a necessidade de expandir o debate no que diz respeito às alternativas ao uso do petróleo, pois já são conhecidos os fatores como a volatilidade dos preços e as consequências ambientais de seu uso. É bem verdade que as descobertas do Pré-Sal mudaram a dinâmica de inserção do Brasil na economia política internacional do petróleo, mas os investimentos (econômicos e políticos) em biocombustíveis apontam para uma alternativa energética viável principalmente se levarmos em consideração as vantagens da sua utilização para o país, já que o Brasil possui larga experiência em sua produção. Energias renováveis sempre foram utilizadas pelo ser humano, vide a utilização de lenha como combustível; isso também ocorreu no caso do Brasil. Porém, foi a partir do início do processo de industrialização brasileiro, no século XX, que o país buscou diminuir a dependência da importação de petróleo, incentivando o uso e produção de fontes alternativas de energia.

A produção de biocombustíveis no Brasil está voltada, principalmente, para dois segmentos do setor: o etanol e o biodiesel. Biocombustíveis podem ser definidos como qualquer tipo de fonte de energia renovável e não fóssil que utilize matéria prima de origem vegetal ou animal. De acordo com Fuser, existe um debate sobre o termo correto a ser utilizado para se tratar deste tipo de energia utilizado por aqueles que defendem seu uso, pois tem a conotação de energia verde, da natureza, junto com a ideia de sustentabilidade. Já os ambientalistas e os movimentos sociais utilizam o termo “agrobustíveis”, pois este tipo de energia é o agronegócio. Assim como proposto por Fuser, a opção "biocombustível" neste trabalho *“se deve apenas ao fato de que esta é a designação utilizada nos meios acadêmicos e em quase toda a bibliografia disponível sobre o assunto”* (FUSER, 2013, p.183)

O etanol é um biocombustível altamente inflamável que pode ser obtido a partir da cana-de-açúcar, do milho, da beterraba, da mandioca, da batata, sendo a cana mais utilizada devido a sua maior produtividade diante das outras culturas. Ele pode ser utilizado puro ou

misturado com a gasolina. Já o biodiesel pode ser definido como um combustível renovável utilizado nos automóveis ou caminhões derivado de óleos vegetais (girassol, mamona, soja, babaçu e outras oleaginosas), além de matérias-primas alternativas como a gordura animal (tutano de boi) ou óleos de frituras. De acordo com Câmara (2006) as matérias-primas que podem ser utilizadas para a produção de biodiesel podem ser divididas por classes de fontes renováveis: i. Óleos vegetais: como o de soja, algodão, amendoim, babaçu, canola, dendê, girassol, mamona, etc.; ii. Gorduras de animais: sebo bovino, óleo de peixe, banha de porco ou óleo de mocotó e iii. Óleos e gorduras residuais: matérias-primas relacionadas ao meio urbano, como óleos residuais originários de cozinhas domésticas e industriais (óleo de fritura) ou gordura de esgoto. Segundo a ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis), a mistura entre biodiesel e óleo mineral é representada pela letra B, sendo o número em seguida a porcentagem de biodiesel presente da mistura. Sendo assim, o combustível B5 possui 95% de diesel e 5% de biodiesel e B100 o combustível feito 100% de biodiesel puro. No Brasil, utilizamos biodiesel como combustível, principalmente as misturas B5 e B20.

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

Um argumento utilizado a favor dos biocombustíveis é 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 agredem o meio ambiente. Porém, de acordo com um relatório *“The State of food and agriculture”* da FAO (*Food and Agriculture Organization* ou Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) 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. Fuser nos oferece um dado interessante ao citar, utilizando a obra de Holt Gimenez (2008), *õ qx'emplo do óleo de palma, em que cada tonelada produzida resulta em 33 toneladas emissões de dióxido de carbono - dez vezes mais que o*

petróleo” ( F U S E R , 2 0 1 3 , p . 1 8 5 ) . A l é m d i s s o , j á monocultura para o solo, que utiliza agrotóxicos e insumos nocivos ao meio ambiente.

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 energia, elementos amplamente conhecidos no Brasil mas que os países que pretendem produzir agrocombustíveis ainda não disponibilizam.

É a p r e s e n t a d o , t a m b é m , o a r g u m e n t o d a “ i n c l u s i v e d e biocombustíveis. Este está baseado na ideia 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 ( a t r a v é s d o p r o g r a m a “ S e l o C o m 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, também, 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. Nesse contexto, o aumento da produção dos biocombustíveis seria responsável pela crise alimentar no início do século XXI, como lembram os autores:

A questão do “estrondoso aumento” dos preços de discussão da “Conferência de alto nível mudança climática e bioenergia”, promovida sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development* – UNCTAD), ocorrida em junho de 2008, para tratar do Encaminhamento da Crise Global dos Alimentos (JUNIOR e WAQUIL, 2008, p. 90).

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 e a expansão da fronteira agrícola. Dessa maneira, produção de etanol substituiria a dos alimentos plantados fora da Amazônia, fazendo com que estes fossem transferidos para a região, causando desmatamento. Fuser afirma que:

Quanto a Amazônia, o aumento dos cultivos de biocombustíveis representa fator de devastação, embora de forma indireta. A floresta amazônica, de fato, não é uma região açucareira. O efeito sobre o desmatamento acontece por meio da inscrição de fazendas de criação de gado, que avançam, destruindo florestas na Amazônia na medida em que são deslocadas do Centro-Oeste brasileiro a partir da expansão dos canaviais e das plantações de soja - principal cultivo utilizado na produção biodiesel -, muito mais lucrativas (FUSER, 2013, p. 197).

Apesar de intenso debate, a presença dos biocombustíveis na matriz energética brasileira hoje é significativa, sobretudo na utilização em meios de transporte particulares já que, desde 2003, aumentou significativamente o número de carros que possuem biocombustíveis como opção de abastecimento. É importante ressaltar que muito dificilmente qualquer tipo de energia deixe de ter impactos sociais e ambientais quando produzida, distribuída e consumida em grande escala, como de regra demanda o sistema econômico. Também merece destaque a dimensão geopolítica dos biocombustíveis, que analisaremos nos itens subsequentes.

### 3.2.1 A produção de biocombustíveis no Brasil

A produção e uso de biocombustíveis está relacionada à maior ou menor intervenção do Estado no processo produtivo. Além disso, o contexto internacional influencia fortemente a expansão ou redução do setor na economia do país. Coincide com esses momentos históricos a presença do Estado desenvolvimentista como característica que igualmente merece destaque. A seguir será feito um breve histórico da produção de etanol e biodiesel no Brasil com destaque para os anos de maior incentivo estatal nas suas respectivas produções.

#### *3.2.1.1 Etanol*

O Brasil apresenta um acúmulo de conhecimento na fabricação de etanol, uma vez que o cultivo da cana de açúcar no país é conhecido desde a época colonial, no sistema denominado *plantation* (monocultura –escravidão –latifúndio - exportação). De acordo com

Fuser (2013, p. 186), *“45% do etanol produzido em âmbito mundial provem dos canaviais brasileiros. Das 435 usinas instaladas no país, a Raízen, formada a partir da fusão entre a Cosan e a filial brasileira da Shell, e a maior produtora, com 2,2 bilhões de litros de etanol”*. Utilizando como base a obra de Feres (2010), faremos a partir de agora uma breve análise da produção de etanol no Brasil, atentando para os dois fatores de convergência já mencionados, o caráter político-econômico do Estado Brasileiro e os fatores sistêmicos, leia-se, o contexto internacional da conjuntura.

As primeiras experiências no país utilizando biodiesel como combustível ocorreram em 1920, quando pesquisas foram realizadas no Instituto de Óleos do Ministério da Agricultura e no Instituto de Tecnologia Industrial de Minas Gerais. Na década de 1930, foram criados pelo Governo Getúlio Vargas o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e a Escola Superior de Agricultura (ESALQ) que tiveram papel fundamental na expansão do setor alcooleiro para o Sudeste do país, que antes era concentrado no Nordeste. O IAA concedia benefícios financeiros e administrativos, além de realizar investimentos no setor, de acordo com Feres:

Entre os principais incentivos oferecidos às destilarias particulares, anexas a usinas, pode-se mencionar o aumento da proporção de álcool anidro a ser adicionado à gasolina, então importada, de 5 para 20%; a reserva, a partir de 1942, da maior parte da matéria-prima agrícola (cana-de-açúcar) para a produção “*é, a partir do caldo de cana e não mais do melaço residual à fabricação do açúcar; e a garantia de preços mínimos (FERES, 2010, p. 73).*”

Além disso, o governo pretendia incentivar o uso do álcool com o Decreto n.º. 19.717, de 1931, que tornava oficial a mistura desse elemento à gasolina (importada). No entanto, as políticas de incentivo à produção de álcool não obtiveram os resultados esperados, uma vez que fatores externos como os baixos preços internacionais do petróleo acabaram por influenciar a produção e demanda de combustível e açúcar. Diante desta instabilidade, o IAA buscava equilibrar a escala produtiva do país, na tentativa de aumentar as exportações e reinserir a indústria canavieira brasileira no mercado internacional, ele seguiu influenciando a produção de cana até os anos 1990, quando o Instituto foi extinto.

Os anos 1940 foram marcados por disputas entre os estados produtores, principalmente, em decorrência das facilidades que o governo federal dava aos produtores do Nordeste, o que causava a insatisfação de usineiros paulistas. Apesar dessas políticas, os produtores tiveram que ver o preço do açúcar abaixar devido à normalização da produção da Europa. O IAA mais uma vez incentivou a produção de álcool para ser adicionado à gasolina.

*“Essa política era dificultada pelos baixos preços internacionais do petróleo e seria*



*abandonada na década de 50 com a criação da Petrobras e a implantação de suas primeiras refinarias”* ( F E R E S , 2<sup>ma</sup> vez à produção nacional use via prejudicada pelo contexto internacional da época.

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

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

Durante o período militar, houve continuidade na política intervencionista do Estado na indústria canavieira, pois o governo brasileiro acreditava que esse setor era um importante elemento estratégico para o desenvolvimento do país. É evidente que o modelo agrário (concentração de terras) pode ser considerado a outra face dos incentivos realizados pelo governo. Por exemplo, nesse momento, foram criados: o Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar (Planalsucar - que tinha como objetivo descobrir novas espécies de cana através da manipulação genética); o Programa de Racionalização da Indústria Açucareira, ambos em 1971, e o Programa de Apoio à Indústria Açucareira, em 1973, que tiveram um bom desempenho inicial (devido ao aumento da demanda e dos preços fora do país) e foram responsáveis pela modernização da indústria canavieira do país, incentivando a pesquisa e busca de novas tecnologias para a produção da cana.

O s p e r í o d o s d e “ b o n a n ç a ” n a i n d ú s t r i a a  
incentivos estatais e terminavam em decorrência de acontecimentos no âmbito externo e, na  
década de 1970 não foi diferente. O choque internacional no preço do petróleo de 1973  
acabou por incentivar o governo a investir em programas que buscassem equilibrar demanda e  
oferta e controlar o problema do excesso da produção. Em 1975, havia a possibilidade de uma  
nova crise de superprodução. Nesse sentido, foi criado o Proálcool (1975-1989), exitoso  
programa de incentivo à produção de biocombustíveis. Para elaborar este plano, o governo  
federal criou a Comissão Nacional do álcool, que visava:

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

Além disso, o Proálcool concedia linhas de créditos especiais, financiamentos  
favoráveis dentre outras facilidades para os produtores da indústria canavieira nacional. Em  
1 9 7 9 , c o m o s e g u n d o c h o q u e d o p e t r ó l e o , o  
projeto, estabelecendo a meta, que foi alcançada, de triplicar a produção de álcool até 1985.  
Além disso, foi firmado um acordo com a indústria automobilística que passou a fabricar  
automóveis com motores à álcool. Porém, entre 1979 e 1989, houve a estabilização,  
diminuição do preço e aumento de produção interna do petróleo, causando o posterior  
esvaziamento do programa que se tornava cada dia mais caro.

Dessa maneira, a partir de 1989, o governo começou a diminuir os investimentos no  
setor, fazendo com que a produção estagnasse. Esta situação levou à uma crise de  
desabastecimento, o que fez necessária a importação do produto. No início do Governo  
Collor, o programa foi extinto. Somou-se a isso, o aumento no preço do açúcar no mercado  
internacional que fez com que os usineiros deixassem de produzir o álcool combustível.  
Somente em 1993, houve a volta da expansão do mercado de produção de álcool com a  
medida do Governo federal que estabeleceu a adoção de 22% de álcool anidro à gasolina  
combustível. Mesmo assim, a década de 90 foi marcada pela desconfiança do consumidor  
brasileiro e desmonte dos incentivos que o governo federal dava aos produtores do setor, no  
âmbito da crise do Estado e do avanço das políticas neoliberais no Brasil e na América Latina.

Foi somente nos anos 2000, com o aumento do preço do petróleo em 1999 e desvalorização do real (que tornava a importação mais custosa), houve uma forte retomada do setor. De acordo com Schutte e Barros,

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

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

A partir desse breve histórico é possível construir, a título de visualização, a tabela com os principais marcos de incentivo à produção e pesquisa de biocombustíveis no Brasil desde seu início, isto é, década de 1930.

**Quadro 4: Marcos Estatais de Produção e Incentivo ao uso do Etanol**

ANO	POLÍTICA PÚBLICA	FATOR SISTÊMICO	FATOR DOMÉSTICO	RESULTADO
1930	IAA (Instituto do Açúcar e do Álcool) e ESALQ (Escola Superior de Agricultura)	Crise de 1929	Revolução de 1930 e Primeiro Governo Getúlio Vargas.	Início de pesquisa em produção de biocombustíveis no Brasil vigorou até 1990.
1953	Assinatura do Acordo Internacional do Açúcar	Nenhum fator de relevância.	Presidente Getúlio Vargas sanciona a lei que cria a Petrobras.	A produção açucareira aumenta no mundo, prejudicando a produção nacional.
1960	Criação do Programa de Expansão da Indústria Canavieira	Revolução Cubana	Nenhum fator de relevância	Crise de superprodução em 1964.
1971	Planalsucar e Programa de racionalização da Indústria Açucareira	Nenhum Fator de relevância	DITADURA MILITAR	Desenvolvimento tecnológico e incentivo a pesquisas.
1973	Programa de apoio à Indústria Açucareira	Choque Internacional do Petróleo de 1973		
1975	Pró-Álcool			
1979	Implementação da FASE 2 do Pró-Álcool	Segundo choque do petróleo		

<b>1993</b>	Aumento da porcentagem na mistura de álcool anidro com gasolina	Diminuição do preço do petróleo	Governo Fernando Henrique Cardoso	Expansão do mercado do álcool anidro, porém, esvaziamento dos programas e transferência das decisões sobre uso e produção para o setor privado; crise de desabastecimento e desconfiança do consumidor.
<b>2003</b>	Lançamento do motor <i>flex-fuel</i>	Alta no preço do petróleo e desvalorização do real (anos 2000)	Governo Lula da Silva	Consolidação do mercado interno; posterior exportação; as decisões de produção e uso passou a depender mais do mercado do que dos incentivos do governo federal

Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados de: Feres (2010), Ipea (2010)

### 3.2.1.2 Biodiesel

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

81% do biodiesel brasileiro é obtido com uma única matéria-prima, a soja, cultivada por grandes empresas, entre as quais a gigantesca transnacional ADM (Archer Daniel Midland), que domina o mercado dos biocombustíveis nos Estados Unidos? (FUSER, 2013, p. 184).

A utilização de óleos vegetais como combustíveis tem início em 1920, pesquisas foram realizadas no Instituto de Óleos do Ministério da Agricultura e no Instituto de Tecnologia Industrial de Minas Gerais. Posteriormente, na década de 50, houve estudos sobre o uso dos óleos de ouricuri, mamona e algodão em motores diesel. Mas foi com a crise do cenário energético mundial com o choque do petróleo da década de 70 que as pesquisas no setor foram incentivadas na tentativa de reduzir a dependência do combustível fóssil.

Na década de 80, o Conselho Nacional de Energia, instituiu o Programa Nacional de Produção de Óleos Vegetais para Fins Energéticos (Proóleo) que tinha por objetivo incentivar a pesquisa tecnológica, promover a produção de diferentes óleos vegetais nas regiões do Brasil e substituir o óleo diesel por óleo vegetal em mistura de até 30% do volume. Nos primeiros anos o programa obteve êxito, dando maior atenção à produção e pesquisa da soja. A partir de 1981, também foi enfatizado o amendoim, e posteriormente a colza (canola), o girassol e o dendê. Porém, com a queda no preço do petróleo a partir de 1985, a viabilidade econômica do programa foi comprometida, causando seu esvaziamento.

Também na década de 80, a Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério da Indústria e Comércio, lançou o Programa Nacional de Alternativas Energéticas Renováveis de Origem Vegetal, que levaram ao OVEG - Programa de Óleos Vegetais, onde foi testada a utilização de biodiesel e misturas combustíveis em veículos. Como resultado desses incentivos, o Brasil foi pioneiro ao patentear o processo de produção de biodiesel. Apesar de constatada a viabilidade técnica do uso do biodiesel na mistura com o diesel, os altos custos de produção impediram seu uso em escala comercial.

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

Com o programa, houve a expansão e organização da cadeia produtiva, pois ele *“definiu as linhas de financiamento, estruturou a base tecnológica e, em termos do marco regulatório do novo combustível, definiu como prioridade a ampliação da produção e consumo em escala comercial e de forma sustentável”* (SALLETT E ALYIM, 2007). Apesar de algumas críticas, o governo federal afirma que o resultado foi positivo pois essas ações auxiliaram na consolidação da produção e da cadeia produtiva do biodiesel no país.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o objetivo de garantir a participação da agricultura familiar e inclusão social (metas do PNPB) criou, em 2007, o *“Selo Combustível Social”*, na tentativa de obter a obtenção, manutenção, renovação, suspensão e cancelamento da concessão da produção de biodiesel. Entre os critérios para obtenção e manutenção do Selo, está a obrigatoriedade de

compra de percentuais mínimos de matérias-primas de agricultores familiares enquadrados nos critérios do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Em contrapartida, os produtores têm acesso a melhores condições de crédito e financiamento junto ao BNDES, além da utilização do selo empresa produtora.

Todas essas medidas de formalização e negociação de contratos que envolvam pequenos e grandes produtores visam ao fim e ao cabo a garantir a inclusão desses agricultores familiares no processo e evitar o monopólio das grandes produtoras. No entanto, há pesquisas que mostram que mesmo com essas exigências do Governo Federal, ainda é desequilibrada a concorrência entre esses dois atores do processo de produção do biodiesel. Em última instância, é colocado em debate o modelo de complementaridade entre *agribusiness* e agricultura familiar, complementaridade esta defendida pelo atual governo. De qualquer maneira, a expansão da produção e porcentagem utilizada na mistura com o diesel mostram que o PNPB consiste em um importante programa para a consolidação da presença dos biocombustíveis na matriz energética brasileira. Assim, é possível desenhar a tabela que mostra os principais marcos legais e medidas adotadas pelo governo nesse sentido.

**Quadro 5: Marcos do Biodiesel no Brasil**

ANO	ACONTECIMENTO
1920	Início das pesquisas no Instituto de óleos do Ministério da Agricultura e no Instituto de Tecnologia Industrial de Minas Gerais
1960/70	Registros de estudos sobre produção de biodiesel no mundo
1970/80	Lançamento do PRO-ÁLCOOL
1980	Depositada a 1a. Patente Biodiesel no Brasil - Dr Expedito Parente
1980	Criação do Pró- óleo; Programa Nacional de Alternativas Energéticas; e OVEG (Programa de óleos Vegetais).
1988	Início da produção de biodiesel Áustria e França
1997	EUA - Congresso aprova biodiesel como combustível alternativo
1998	Setores de P&D no Brasil retomam os projetos para uso do Biodiesel
2002	Alemanha ultrapassa a marca de 1 milhão ton./ano de produção

2003	DECRETO do Governo Federal Institui a Comissão Executiva Interministerial (CEI) e o Grupo Gestor (GG) encarregados da implantação das ações para produção e uso de BIODIESEL
2004	Lançamento do PNPB Programa de Produção e Uso do Biodiesel
2007	Criação do "Selo Combustível Social"

Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados de: Câmara (2006); Flexor (2010) e Ipea (2010).

Além das iniciativas do governo federal, desde 2006 vários estados têm apresentado planos ou ações concretas para a atividade da agroenergia, com destaque para São Paulo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Bahia. Tais medidas resultam em investimentos dos estados, principalmente para infraestrutura e para a instalação das indústrias (IPEA, 2010, p. 25). Também em 2006, foi criado o Plano Nacional da Agroenergia 2006-2010 do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Além disso, desde 2010, a mistura denominada B5 vem sendo vendida nos postos brasileiros. A participação do biodiesel nas exportações brasileiras ainda é baixa, mas há estimativa de crescimento do peso desse produto no mercado energético mundial. Enquanto isso, o governo vem incentivando a produção para suprir a demanda doméstica, através das políticas públicas citadas acima.

Não foi objetivo deste tópico trazer uma análise histórica detalhada da produção de biocombustíveis no Brasil; modestamente, o objetivo era narrar os momentos históricos principais que pudessem deixar clara a ideia de que esta produção se dá em função de políticas públicas do Governo Federal e de choques sistêmicos no âmbito da economia política internacional. De qualquer maneira, é possível perceber que a produção e uso de biocombustíveis está relacionada à maior ou menor intervenção do Estado no processo. Além disso, o contexto internacional influencia fortemente a expansão ou redução do setor na economia do país. Coincide com esses momentos históricos a presença marcante do Estado desenvolvimentista (que tenta redefinir o seu papel na atualidade), principalmente no caso do etanol. Esse padrão de comportamento do Estado igualmente merece destaque, uma vez que este modelo busca por em prática uma estratégia nacional de desenvolvimento que vise a obter vantagens a serem atingidas no longo prazo, como investir em setores alternativos de energia na tentativa de reduzir a dependência do petróleo para promover o crescimento econômico e, na medida do possível e dentro das contradições do próprio modelo atual, a inclusão social no país. Qual o papel da política externa nesse modelo? Far-se-á o esforço de analisar este ponto no item seguinte.

### 3.3 Biocombustíveis na Política Externa de Lula

Visando expandir a quantidade de países que produzem os biocombustíveis, o Brasil a partir de 2003 passou a realizar uma série de projetos de cooperação internacional na área, com destaque para o continente africano e a região do globo entre os Trópicos. Porém, seguindo a lógica de complexificação da política externa que vimos nos últimos anos, esses projetos não aconteceram da mesma maneira, uma vez que diversos atores domésticos influenciaram as medidas adotadas pelo governo no momento de cooperar com outros países. Além disso, podemos observar que as mudanças ocorridas no sistema internacional nos últimos anos trouxeram uma maior participação e, até mesmo, um fortalecimento da imagem do país como protagonista ou *player* nesse sistema.

As principais iniciativas do governo Lula para promover os biocombustíveis foram as operações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), mas outras iniciativas também merecem destaque, dentre elas 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. De acordo com o MRE, a GBEP,

Criada no âmbito do Plano de Ação de Gleneagles sobre Mudança de Clima, Energia Limpa e Desenvolvimento Sustentável do G8. Trata-se de fórum de diálogo sobre políticas na área de bioenergia, em base voluntária e não vinculante, voltada para a cooperação na pesquisa e desenvolvimento de biocombustíveis, integração da bioenergia ao mercado energético, substituição de combustíveis fósseis por biocombustíveis e a melhor utilização de biomassa. Participam os países do G8, CE, China, México, FAO, AIE, Fundação das Nações Unidas e Associação Europeia da Indústria de Biomassa. O Brasil aderiu ao lado da Itália, em maio de 2008. Espera-se que o trabalho da GBEP na área de sustentabilidade e de cooperação tecnológica tenha impacto decisivo na criação de mercado internacional para biocombustíveis (MRE, 2011, p. 2).

Além disso, o governo elaborou e financiou eventos temáticos como Fóruns e Workshops financiados pelo governo brasileiro. O de maior destaque foi a Conferência Internacional de Biocombustíveis no ano de “*Brasil – O Grande Vetor do Desenvolvimento Sustentável*”, organizado pelo MRE, que aconteceu na cidade de São Paulo, durante os dias 17 a 21 de novembro de 2008, e contou com participação de mais de 90 delegações estrangeiras. De acordo com o MRE, o



evento “ definiu importantes paradigmas de brasileira, na qualidade de país em desenvolvimento, acerca dos desafios e oportunidades colocados pelos biocombustíveis, em especial (2011, p. 2). Em abril do mesmo ano, o Governo Federal havia definido os componentes coordenação-geral do evento que será exercida por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto, entre outros, pela Casa Civil, ministérios das Relações Exteriores, de Minas e Energia, do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Ciência e Tecnologia, do Desenvolvimento Agrário, BNDES, Apex e Secom (BiodieselBr, 2008). De acordo com o MDIC, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, que participa desses projetos de promoção aos biocombustíveis, o Fórum é:

Integrado pelos governos do Brasil, EUA, China, Índia, União Europeia e África do Sul (grandes produtores e/ou consumidores de biocombustíveis) com o objetivo principal de promover a consolidação de um mercado internacional para os biocombustíveis e, em particular, com vistas à transformação do álcool combustível em produto comercializado internacionalmente (MDIC, Website, 2011).

O MRE afirma que o Fórum obteve como resultados o documento intitulado ‘*White Paper on Internationally Compatible Biofuel Standards*’<sup>18</sup> que visava a avaliar normas internacionais existentes para os biocombustíveis. Apesar da realização desses eventos e iniciativas, a principal ferramenta utilizada pelo Governo Lula foi a Cooperação Internacional, principalmente com países em Desenvolvimento. Dessa forma a Cooperação realizada na área de biocombustíveis no governo Lula da Silva (2003-2010), aparece como um importante instrumento para analisar as mudanças nas distribuições de poder no sistema internacional. Por isso, o objetivo desta parte do trabalho é analisar a Cooperação em biocombustíveis, tentando observar seus determinantes domésticos e sistêmicos, os atores e interesses envolvidos, como se comportam, qual sua influência na agenda de política externa brasileira e qual a consequência desses processos para o país e para os recebedores.

### 3.3.1 O Sistema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento data do pós Segunda Guerra Mundial, tendo destaque às iniciativas realizadas pelo governo do EUA. Desde então,

---

<sup>18</sup> O documento encontra-se disponível em:

[http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/0712\\_Tripartite\\_task\\_force\\_-\\_White\\_paper\\_on\\_internationally\\_compatible\\_biofuel\\_standards.pdf](http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/0712_Tripartite_task_force_-_White_paper_on_internationally_compatible_biofuel_standards.pdf) Acesso em: 15/01/2014.

inúmeros projetos foram realizados pelos Estados numa tentativa de diminuir as desigualdades no sistema internacional e oferecer ajuda aos países menos desenvolvidos. Porém, a CID e, principalmente, seus objetivos não são temas de concordância para os estudiosos das Relações Internacionais, suscitando uma série de debates e diferentes correntes teóricas que buscam explicar estes processos à luz de diferentes cosmologias que tentam tornar mais clara a sociedade internacional e a maneira que os Estados se comportam. Segundo Milani,

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) pode ser definida como um sistema que articula a política dos Estados e atores não governamentais, um conjunto de normas difundidas (ou, em alguns casos, prescritas) por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias seria uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional (MILANI, 2012, p. 211).

Ou seja, baseados muitas vezes no que as Organizações Internacionais definem, os países se articulam para tentar diminuir as desigualdades existentes entre os países do globo. Sendo assim, a Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul (SU/SSC) da Organização das Nações Unidas (ONU) define o termo como:

(...) um amplo enquadramento para a colaboração entre países do Sul, nos domínios político, econômico, social, ambiental e técnico. Ao envolver três ou mais países em desenvolvimento, a cooperação Sul-Sul concretiza-se nas formas bilateral, regional, sub-regional e inter-regional. Avanços recentes na cooperação Sul-Sul têm se traduzido em volumes crescentes de comércio Sul-Sul, movimentos na direção da integração regional, fluxos Sul-Sul de investimentos diretos estrangeiros, e várias formas de assistência para o desenvolvimento (UNDP, 2008, p. 1).

Porém, não há consenso sobre a definição do conceito CSS ou Cooperação Sul-Sul entre os estudiosos de Relações Internacionais, há apenas o entendimento de que ela seria uma modalidade de CID. De acordo com a bibliografia explorada, as operações de CSS se referem às dinâmicas entre países do Sul em desenvolvimento (é importante ressaltar que o “Sul” não se refere única e exclusivamente a esta categoria de países). Somam-se a essa dificuldade de definição, a ausência ou desordem na operacionalização dos dados, iniciativas, projetos e investimentos referentes a esses processos. De qualquer maneira, entende-se a CSS como a cooperação realizada entre países em desenvolvimento que tem como princípio básico a horizontalidade e a reciprocidade.

Historicamente, a Cooperação Sul-Sul tem sido tema de intenso debate por parte dos pesquisadores, pois uma série de contradições está envolvida na sua definição, aplicação e, principalmente, nos projetos de cooperação consideram CSS apenas uma sigla para denominar de maneira diferentes projetos que seguem

a lógica da CNS. De qualquer maneira, a Conferência de Bandung na Indonésia, em 1955, pode ser considerada um marco de origem para a CSS, pois representou um momento de fundamental importância pois foi uma primeira iniciativa política dos países em desenvolvimento na tentativa de unir e resolver juntos os problemas sociais, políticos e econômicos que os atingiram. Posteriormente, o Movimento dos Não-Alinhados, na Conferência de Belgrado de 1961, igualmente se configura como um elemento importante na consolidação da agenda de cooperação Sul-Sul dos países em desenvolvimento. Como defende Iara Costa Leite,

Nesses primeiros anos de articulação entre países do Sul, a cooperação entre eles sofria pelo menos três restrições: o número reduzido de participantes; a limitação temática diante de um contexto marcado pela Guerra Fria e pelos problemas da descolonização; e, principalmente, a baixa complementaridade entre suas economias. Embora os comunicados resultantes de conferências reunindo representantes dos países em desenvolvimento, desde Bandung, mencionem a necessidade de se promover a cooperação econômica e técnica entre eles, a concretização da CSS se limitou, em grande medida, à união contra o imperialismo das grandes potências e o racismo, e a favor do pacifismo, do multilateralismo, da autodeterminação e da igualdade entre as nações (LEITE, 2012, p 140).

Em 1964, em Genebra, a Conferência das nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) reuniu representantes de 119 países e os mobilizou-os para a criação de uma nova política comercial que fosse um instrumento de desenvolvimento. Nas palavras de Leite (2011, p. 645) *“a década de 70 marcou o auge da cooperação Sul-Sul. A agenda de desenvolvimento econômico, antes concentrada em comércio e ajuda oficial, tornou-se mais ambiciosa”*. Tratava-se de instaurar uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), com o intuito de substituir a velha estrutura institucional por um arcabouço que fosse menos desigual a distribuição do poder.

Destacam-se, ainda, outras iniciativas do período como Terceira e Quarta Conferência de Cúpula dos Países Não Alinhados e, em 1974, sessão especial da Assembleia Geral da ONU, onde os países firmaram a “Declaração Econômica Internacional” e o “Programa de Econômica Internacional”, documentos fundamentais para o sistema internacional, criando uma ordem baseada na igualdade soberana, na equidade e na cooperação entre os Estados. No ano de 1979 foi elaborado o Relatório Norte-Sul: um programa para sobrevivência ou Relatório Brandt, que visava: um programa de curto prazo para a transferência em larga escala de recursos aos países em desenvolvimento, estratégia internacional para a energia e programa global de alimentos e reformas do sistema econômico internacional, e um programa de médio prazo, destinado a atender necessidades mais graves

dos países pobres da Ásia e da África, à supressão geral da fome; à ampliação do acesso dos mercados do Norte aos bens industrializados exportados pelo Sul; ao fortalecimento das receitas de exportação de matérias-primas; à criação de códigos de conduta aplicados às companhias multinacionais e transferência de tecnologia, dentre outras medidas.

Os anos 90 foram marcados pelo otimismo decorrente do fim da Guerra Fria e da globalização. Além disso, nos anos 2000 destacaram-se a Declaração dos Objetivos do Milênio e a Conferência de Monterrey, em 2002 e a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento de 2005, dentre outras iniciativas. Em maio de 2003, 23 anos após a adoção do Plano de Ação de Buenos Aires, o Comitê de Alto Nível substituiu o nome da Unidade Especial do PNUD para Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) por Unidade Especial do PNUD para cooperação Sul-Sul (SU/SSC, sigla em inglês) (LEITE, 2011, p. 74). Todas essas iniciativas demonstram que os países em desenvolvimento têm tentado, ao longo dos anos, criar mecanismo para que suas demandas por um sistema internacional menos desigual fossem atendidas. Porém, foi somente a partir da primeira década do século XXI que essas ideias começaram a ganhar força maior, em decorrência da grande crise econômica internacional que, até mesmo, as posições dos *players* no cenário internacional.

Teoricamente, a CSS, como a CNS, apresenta diferentes visões sobre sua efetividade e características. As perspectivas que veem a cooperação de maneira positiva argumentam que ela tem por objetivo promover o crescimento e o desenvolvimento dos países receptores (visão liberal em sua corrente idealista: os países desenvolvidos teriam a responsabilidade de ajudar os mais necessitados), além de promover a paz e integração entre eles (visão liberal institucionalista- Keohane e Nye); ou então de socializar os Estados promovendo o compartilhamento de conhecimento entre eles (construtivismo). Por outro lado, as visões críticas enxergam a Cooperação como instrumento de interferência e influência dos Estados desenvolvidos no mundo dos países subdesenvolvidos. Dentre elas podemos citar a teoria da dependência (o desenvolvimento viria a partir da industrialização e das condições presentes dentro de cada nação), a visão marxista (a cooperação seria um reflexo das desigualdades presentes no sistema internacional) e a abordagem realista das Relações Internacionais (Cooperação como instrumento de *soft power* da política externa do país doador, podendo configurar uma política neocolonialista de dominação). De acordo com Milani:

A posição do liberalismo pode ser considerada ambivalente. Por um lado, adotando a premissa de que os agentes (indivíduos, Estados) são racionais e, portanto, capazes de cooperar, alguns liberais adotariam a noção de regime para interpretar a CID, apresentando como seu princípio maior a prática da cooperação econômica como

uma política racional . ” A l é m p e n s a m e n t o s u l t r a l i b e r a l d e f e n d e q u e a c o o p e r a ç ã o s e r i a u m p r o c e s s o q u e r e t a r d a r i a o d e s e n v o l v i m e n t o d o s p a í s e s r e c e b e d o r e s a i n d a m a i s p o b r e s ( M I L A N I , 2 0 1 2 , p . 2 1 7 )

De qualquer maneira, fica claro que a CID não é objeto de consenso entre os pesquisadores. As mesmas críticas realizadas aos projetos de CNS sem aplicam à CSS e, especificamente, à Cooperação para promoção dos biocombustíveis no cenário mundial. Sua atuação, principalmente no continente africano pode ser interpretada a luz das visões críticas da CID pois apresentam vários pontos que precisam ser esclarecidos. Para Pino, a Cooperação Sul-Sul atua em duas dimensões:

Uma dimensão política que contempla uma modalidade de cooperação entre países que querem reforçar suas relações bilaterais e coligar-se multilateralmente para ganhar poder negociador nos temas e agenda global. A outra dimensão mais técnica em que dois ou mais países adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos tecnologia e *know how* (PINO, 2011, p. 274).

Em ambas, a CSS conta com certa “ f a l t a d e i n s t i t u c i o n a l m e n s u r a ç ã o d e s e u s r e s u l t a d o s . N o c a s o d o s b i o c o m b u s t í v e i s , e s s a a v a l i a ç ã o é a i n d a m a i s c o m p l e x a , c o m o v e r e m o s a s e g u i r .

### 3.3.2 A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Brasil

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento tem sua origem, no Brasil, na década de 1970, sendo fortemente ampliada a partir dos anos 2000. De acordo com o Ex Ministro das Relações Exteriores do Governo Dilma Rousseff, Antônio Patriota, o Brasil é um país comprometido com a solidariedade internacional, *“explorando formas criativas e inovadoras, temos algo a oferecer e queremos contribuir para o desenvolvimento sustentável de outros países”*(IPEA, 2013, p.11). O governo brasileiro define CID como:

A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, parcialmente ou integralmente a fundo perdido, no governo de outros países, a nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas. (IPEA, 2010 p. 17).

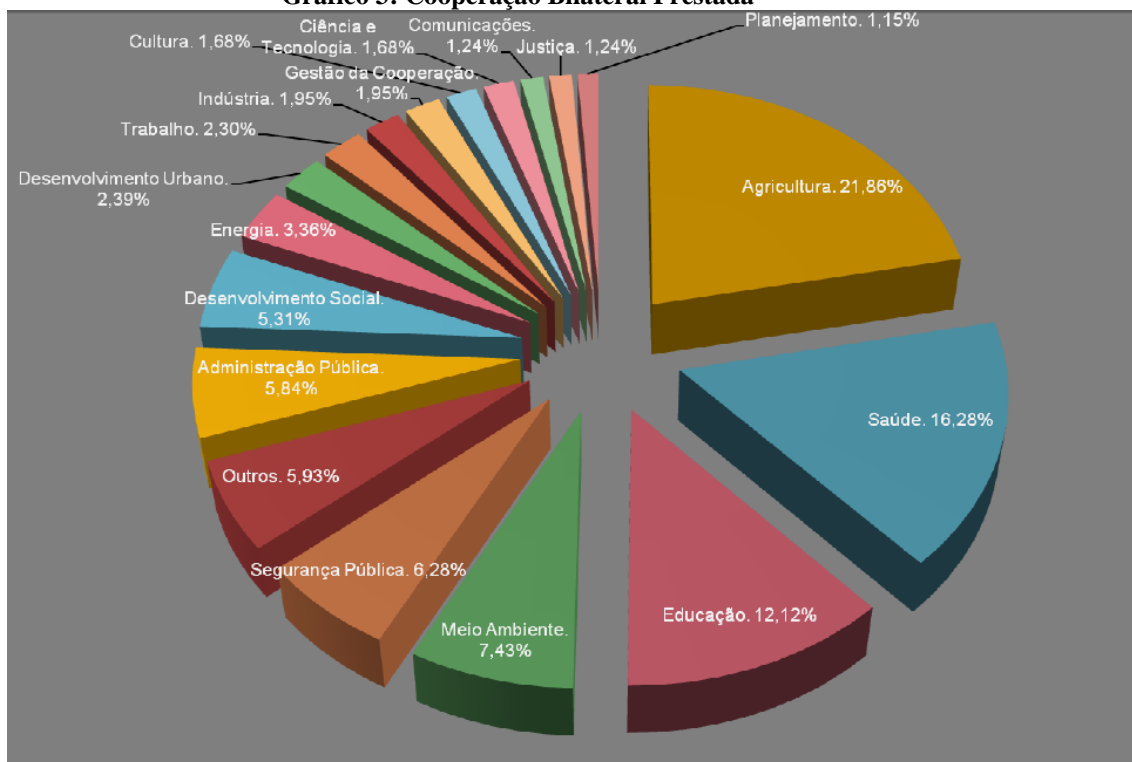
De acordo com os importantes levantamentos feitos pelo IPEA, Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009, lançado em 2010, e Cooperação Brasileira

para o Desenvolvimento Internacional-2010, lançado este ano, os fundos têm sido destinados principalmente aos da América Latina e da África, sendo visível uma tendência de aumento de cooperação com países emergentes. De acordo com o MRE:

Na África, a ABC coordena, atualmente, cerca de 300 projetos em diferentes fases de execução com 36 países: África do Sul, Angola, Argélia, Benin, Burquina Faso, Botsuana, Cabo Verde, Comores, Egito, Gabão, Cameroun, Gana, Guiné Equatorial, Chade, Guiné Bissau, Gâmbia, Libéria, Lesoto, Malauí, Mali, Moçambique, Marrocos, Nigéria, Namíbia, Quênia, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue. O orçamento da cooperação com a África supera US\$ 65 milhões (55% dos recursos totais da ABC) (MRE, 2011, p. 1).

Dentre as áreas de destaque priorizadas pela Cooperação bilateral prestada, podemos citar: Agricultura (22%), Saúde (17%) e Educação (13%), conforme o gráfico a seguir:

**Gráfico 3: Cooperação Bilateral Prestada**



Fonte: MRE, 2012.

Há, no país, uma estrutura administrativa para tratar do tema: o Itamaraty, Ministério das Relações Exteriores, e a ABC, Agência Brasileira de Cooperação- vinculada ao MRE que tem como função coordenar, aprovar e avaliar os projetos de cooperação do país. De acordo com estes órgãos, a CID e, especificamente, a Cooperação Sul-Sul tem como princípios: Diplomacia Solidária; Atuação em resposta a demandas de países em desenvolvimento; Reconhecimento da experiência local e adaptação de experiências brasileiras; Não imposição de condicionalidades; Desvinculada de interesses comerciais ou fins lucrativos; Não

ingerência em assuntos internos dos países parceiros; e, finalmente, a ideia de responsabilidade coletiva (MRE, 2011).

Moraes e Barros (2012) lembram que podemos classificar a Cooperação de acordo com sua origem (pública ou privada), com seus canais de execução (bilaterais, triangulares, multilaterais, descentralizadas ou por meio de Organizações não Governamentais), com os instrumentos utilizados (financeira, técnica, humanitária, ajuda alimentar etc.) e/ou como verticais ou horizontais. A Cooperação em Biocombustíveis tem origem pública e privada, os canais de execução são bilaterais e triangulares e é, em sua maioria, técnica.

Os objetivos desses projetos seriam contribuir para o adensamento das relações do Brasil com países em desenvolvimento e promover mudanças estruturais que levem ao progresso dos países receptores buscando observar a sua realidade e atender às suas demandas. Fica claro que o país, muitas vezes, se beneficia dessas dinâmicas uma vez que a troca experiências acaba sendo produtiva tanto para os receptores quanto para os doadores. Além disso, pode-se observar que há aumento de prestígio internacional e consequente projeção do Brasil no cenário internacional. Ainda de acordo com o IPEA, a cooperação do Brasil *“tem sido movida por princípios alinhados às visões de relações equânimes e de justiça social, constituindo-se em importante instrumento de política externa”* (2010, p.3).

Dessa maneira, nota-se que mesmo que dotada de conceitos como responsabilidade coletiva e diplomacia solidária, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento feita pelo governo brasileiro apresenta objetivos claros de promoção do Brasil no cenário internacional. Segundo a abordagem de Correa:

O crescimento da cooperação Sul-Sul possibilitou a expansão internacional dos países em desenvolvimento, os quais passaram a fazer uso da cooperação internacional *“softpower”* e t r u e m e c n o t n q u d e s t “ã d e para seus bens e serviços, movimento esse, diga-se de passagem, relativamente semelhante às origens da atuação internacional dos países doadores tradicionais (CORREA, 2010, p. 89)

No caso da cooperação em biocombustíveis isso fica ainda mais visível, como será apresentado no tópico a seguir.

### 3.3.3 A CID de Lula no setor de biocombustíveis

Durante o governo Lula, o principal meio de promoção deste tipo de energia foi a Cooperação com outros países em desenvolvimento. Como já afirmado, esta cooperação pode ser caracterizada como predominantemente técnica, de acordo com Moraes e Mattos:

A difusão e a transferência de conhecimentos técnicos com vistas à construção e ao aprimoramento de capacidades humanas e institucionais dos países em desenvolvimento. A cooperação técnica tem como objetivo incrementar a autoconfiança nos Estados receptores, fazendo com que esses tenham meios de aperfeiçoarem sua gestão governamental, seu sistema produtivo, sua distribuição de renda e possibilitar maior inclusão social (MORAES E MATTOS, 2012, p. 56).

Em outras palavras, a cooperação técnica tem por objetivo criar as condições materiais e tecnológicas necessárias para que os países receptores consigam atingir o desenvolvimento nos moldes de alguma política que tenha obtido êxito no país doador.

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 ajuda a promover o desenvolvimento dos países receptores.

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), essa estratégia se associa ainda a diversas ações, estruturadas em três vertentes: global, regional e bilateral. A estratégia 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. De acordo com o MRE:

O Brasil tem procurado salientar posições comuns aos países em desenvolvimento, como o acesso à energia, a partir de suas próprias experiências nacionais, como é o caso do programa Luz para Todos. Interessa, ademais, ao Brasil assegurar que norma alguma internacional resulte em cerceamento ou questionamento das opções de desenvolvimento econômico e social do país (MRE, 2011, p. 2).

Esses acordos e projetos realizados contam com o envolvimento de diferentes atores tanto do âmbito público como da esfera privada. O governo federal desempenha papel fundamental na promoção dos biocombustíveis, sendo a diplomacia presidencial no Governo Lula outra peça chave para o sucesso dessas 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. O discurso alimentado pelo argumento (e vice-versa) do Brasil como nação ou pátria irmã da África, serviu como um elemento facilitador da entrada das empresas não só do setor sucroenergético, mas também da construção civil por meio dos projetos de CID, especificamente de CSS.

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. Segundo o órgão,

Tarefas do DE tem sido a de coordenar posições internas –tendo em vista que mais de 20 ministérios e órgãos públicos tem competência sobre temas de energias renováveis –para que o discurso internacional do País seja representativo, legítimo e atento ao interesse nacional. A falta de demais países, combinada com a atuação de diversas agências governamentais em diferentes fóruns, faz com que o Brasil se destaque pela coerência e continuidade de atuação tanto no âmbito multilateral como nas iniciativas bi e trilaterais descritas. (MRE, 2011, p. 4).

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, O MDIC, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que se articulam com outras burocracias do estado ou outros setores da sociedade, a Casa Civil; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Nas palavras do MRE:

Toda atividade da política externa brasileira levada a cabo no Departamento de Energia tem como interlocutor essencial o Ministério de Minas e Energia. Além disso, nas atividades sobre produção e uso de energia de fontes renováveis, a participação da Casa Civil; do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Ministério de Ciência e Tecnologia; do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Desenvolvimento Agrário tem sido constante e essencial, especialmente nas discussões e trabalhos relacionados a biocombustíveis. Igualmente importante tem sido o diálogo técnico com instituições nacionais de pesquisa, como o CTBE (Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol) e a EMBRAPA. (MRE, 2011, p. 3).

A Pbio, ou Petrobrás Biocombustíveis e o BNDES, que funciona como braço financeiro do Governo também aparecem como principais atores. De acordo com Schlesinger:

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) (SCHLESINGER, 2012, p. 10).

Ademais, podemos citar outras formas de financiamento que o BNDES oferece às empresas que desejam entrar no mercado dos biocombustíveis através dos projetos de CID. De acordo com o MDIC (*Website*, 2013), as principais formas de financiamento são: FINAME agrícola, que seria o financiamento para aquisição de máquinas e outros equipamentos; a FINEM, incentiva projetos de implantação e expansão; a MODERFROTA que financia a compra de tratores agrícolas e outras máquinas; a MODERMAQ financiamento à aquisição de bens de capital; a FUNTEC, financiamento à projetos de desenvolvimento tecnológico de setores estratégicos para o país; o PROINFA investimentos em projetos de geração de energia através de energias alternativas.

O diálogo interno também acontece com a participação de outros órgãos como Grupo de Trabalho de Bioenergia: etanol, bioeletricidade e Biodiesel do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). O convite e a participação de membros da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e outras entidades de classe para integrar missões oficiais ao exterior, por exemplo (MRE, 2011, p. 3), além de conselhos, Laboratórios de Universidades Públicas Federais e Estaduais, órgãos como FINEP (Agência Brasileira da Inovação, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação), Conselhos Nacionais, Fundação Getúlio Vargas, Institutos de pesquisa na área de agroenergia, a APEX (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) e outros. O que fica claro a partir deste mapeamento de atores ligados ao governo federal é que foi criada uma série de organismos, instituições e mecanismo legais a fim de reunir esforços que buscassem promover a produção de biocombustíveis em outros países.

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 fonte de energia iriam diminuir em alguns países.

De acordo com o autor, “essa é uma época inédita de desnacionalização. Em 2004, o capital estrangeiro respondia por apenas 5% da produção do setor” (2012, p. 18). Além disso, quatro dos cinco maiores grupos do setor atuantes no Brasil já têm 50% de suas operações controladas por estrangeiros. (Schlesinger, 2012, p. 18). A contrapartida desse processo, segundo o autor, é a tentativa de crescimento da Pbio para tentar fazer frente às estrangeiras, agora no comando da produção dos biocombustíveis no país, em suas palavras, essa atuação se dá através de:

A Petrobras Biocombustível (PBio), sua subsidiária, pretende ampliar sua produção de etanol em 273% entre 2011 e 2015, com investimentos da ordem de US\$ 2,5 bilhões no período. A meta é atingir 12% de participação no mercado nacional, assumindo, possivelmente, a liderança no mercado interno. Este processo de expansão da PBio envolve não só a construção de novas usinas, mas também a aquisição total ou parcial de empreendimentos já existentes. A empresa tem atualmente participação na Nova Fronteira Bioenergia (GO), na Guarani (SP) e na Total Agroindústria Canavieira (MG). Mas é através da associação com a Tereos que a PBio deverá estender à África sua produção de etanol” A empresa possuía, ao final de 2011, cinco usinas de biodiesel em operação: três unidades próprias nos municípios de Candeias (BA), Quixadá (CE) e Montes Claros (MG) e duas em parceria, em Marialva (PR) e Passo Fundo (RS). Há ainda outras duas em implantação: uma usina de biodiesel própria, o projeto Biodiesel Pará, e um projeto de produção de biodiesel em Portugal em parceria com a Galp Energia, denominado projeto Belém, ambas utilizando o óleo de palma como matéria-prima (SCHLESINGER, 2012, p. 15).

Ao analisarmos as empresas do etanol percebemos que algumas dessas multinacionais brasileiras acabaram de sofrer ou estão sofrendo fusões com multinacionais de outros países, gerando sua desnacionalização. Fuser afirma que participação de empresas estrangeiras na agroindústria da cana no Brasil cresceu de 1%, em 2000, para cerca de 30%, em 2010 (FUSER, 2013, p. 190). De acordo com Schlesinger (2012), as maiores empresas são: Cosan/Shell (França/Holanda); Louls Dreyfus (França); Guarani/Tereos (França); São Martino (Brasil); Carlos Lyra (Brasil); Grupo Tércio Wanderley (Brasil); Zilor (Brasil); Renuka (SP e Paraná) (Índia); Cerradinho (China); Pedra Agroindustrial (Brasil). Quanto às fusões, o autor esclarece:

As operações de maior destaque são: a fusão da Cosan com a Shell, a aquisição de 14 usinas brasileiras pela Louis Dreyfus, que adquiriu a Santelisa Vale, segunda maior empresa do setor, e a Bunge, que incorporou o Grupo Moema. A Cosan já era, antes da associação com a Shell, a maior empresa mundial de açúcar e etanol. A Raízen, empresa resultante desta associação, anuncia que será uma das cinco maiores empresas no país em faturamento. (...) O maior exemplo de fusão neste período teve início em abril de 2010, entre a ETH Bioenergia (controlada pela Odebrecht) e a Brenco. A nova empresa, que manteve o nome ETH Bioenergia, ambiciona liderar a produção de etanol e a cogeração de energia a partir da biomassa, produzindo 3 bilhões de litros de etanol e 2.700 Gwh/ano de energia elétrica em 2012. No acordo, a Odebrecht, em associação com a *Sojitz Corporation*, do Japão, terá 65% do capital da ETH Bioenergia, e os demais acionistas participarão com 35%. No mesmo período, a Guarani, tradicional produtora de açúcar, foi incorporada pela *Tereos*, da França. A Petrobras Biocombustíveis

também adquiriu participação acionária da Guarani, passando a deter 31,4% de seu capital. O grupo indiano *Shree Renuka Sugars* negocia a compra da usina de cana-de-açúcar da Cooperativa Agroindustrial Corol, localizada em Rolândia (PR) nos primeiros meses de 2011 (SCHLESINGER, 2012, p. 19).

As que merecem destaque pela atuação em território nacional a Shell (anglo-holandesa), a BP (britânica), a Louis Dreyfus (francesa), a Bunge e a Cargill (ambas americanas). Juntas, essas transnacionais são proprietárias de mais de 100 usinas. (FUSER, 2013, p. 190). Sobre a fusão de maior destaque, afirma o autor que

Essa companhia, com um valor de mercado estimado em US\$ 20 bilhões, e uma das cinco maiores empresas no Brasil, e esta voltada essencialmente para a produção de etanol com a finalidade de exportação, Seu objetivo, anunciado na ocasião da fusão, era elevar o etanol a condição de *commodity* internacional. Ao divulgar a operação, a Shell afirmou que pretendia criar "um rio de etanol correndo desde as plantações no Brasil até a América do Norte e a Europa" (FUSER, 2013, p.191).

No caso da soja, matéria-prima para mais de 80% do biodiesel produzido no país não é diferente. Segundo o autor, As principais empresas são quatro grandes multinacionais, Bunge, Cargill, ADM (norte americanas) e Dreyfus (francesa). As brasileiras têm participação reduzida, destacando-se a Amaggi, Coamo e Caramuru.

No fornecimento de plantas industriais produtoras de biodiesel, apenas duas empresas, a Somar e a Tecbio, trabalham com tecnologia nacional. Duas outras empresas nacionais trabalham em associação com estrangeiras que respondem pela tecnologia: a Tecnial, com a americana, CIW, e a Dedini, com a Desmet Balestra, francesa. Destacam-se também a Conneman (americana), a Lurgi (alemã) e BDI (austríaca) (SCHLESINGER, 2012 p. 20).

Do mesmo modo como ocorre com a Pbio no mercado do etanol, o governo Federal tenta inserir a Embrapa Soja na tentativa de aumentar sua participação nos projetos, através de parcerias com outros atores. De acordo o relatório da empresa consultado em Schlesinger:

Em parceria com empresas públicas e privadas, nacionais e internacionais, a Embrapa Soja tem desenvolvido conhecimentos, tecnologias e produtos. Alguns exemplos dessas parcerias internacionais são: Desenvolvimento de cultivares de soja com tolerância à seca - JIRCAS/Japão; Desenvolvimento de soja com gene de resistência aos herbicidas - BASF/Alemanha; Desenvolvimento de soja com genes de tolerância ao herbicida Glifosato - Monsanto/ EUA; Desenvolvimento de cultivares de soja com genes de resistência a insetos - Monsanto/EUA (SCHLESINGER, 2012, p. 21).

Porém, a atuação das empresas dos biocombustíveis não se dá somente através da participação nos projetos de CID ou no plantio das matérias primas para a produção deste tipo de energia. De acordo com Schlesinger *“as empresas dedicadas à produção de máquinas, equipamentos e insumos agrícolas serão certamente beneficiadas por este movimento de expansão geográfica da produção de agrocombustíveis”* (2012, p. 18). No setor industrial a

maioria de empresas é de origem norte americana. O mesmo ocorre no setor de maquinário agrícola como tratores, no setor de agrotóxicos onde a Bunge Fertilizantes (norte americana), a Bayer e a Basf (alemãs). Dentre as dez maiores, somente duas (Heringer e Ultrafertil) são brasileiras (Schlesinger, 2012). Do mesmo modo acontece com as sementes que possuem o monopólio das norte americanas Monsanto e Dupont, Syngenta (Suíça) e a Basf (Alemanha). O autor ainda chama atenção para os processos que estão em andamento, fruto dos projetos de CID no governo Lula:

**Quadro 6: Projetos de Internacionalização de empresas em andamento**

PAÍS	ATORES	PROJETO
<b>ANGOLA</b>	Odebrecht (Odebrecht Angola); BNDES; Governo Brasileiro e Governo de Angola.	A Odebrecht Angola investe em Bioenergia por meio da Biocom. A empresa, que, além da Odebrecht (40%) conta ainda com as participações acionárias da petrolífera Sonangol (Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola, estatal, com 20%) e do grupo Damer (grupo privado angolano, com 40%), vai produzir açúcar para abastecimento do mercado interno a partir de 2012, na Unidade Agro Industrial de Cacuso. O financiamento para sua construção é do BNDES. (Ipea, 2011). O plantio da cana acontece em um terreno cedido pelo governo angolano.
<b>MOÇAMBIQUE</b>	Guarani (Tereos e Petrobrás); BNDES; Embrapa; Governo Brasileiro e Governo Moçambicano.	Em 2010 foi aberta pelo BNDES uma linha de crédito para empresas brasileiras atuantes em Gana e Moçambique, com um orçamento de US\$ 3,5 bilhões. A Guarani anunciou em dezembro de 2011 o início de estudos para produzir etanol naquele país, em parceria com a Petróleos de Moçambique (Petromoc).
<b>GANÁ</b>	<i>Northern Sugar Resources</i> ; Odebrecht; BNDES; Governo de Gana, do Brasil e da Suécia.	O BNDES concedeu financiamento à Odebrecht, no valor de US\$ 260 milhões, que deu início à construção da usina em 2010. O acordo prevê que a <i>Northern Sugar Resources</i> cultivará 30 mil hectares de cana-de-açúcar no norte do país. O governo sueco, por sua vez, se comprometeu a comprar, por intermédio da AB Svensk Etanolkemi (Sekab), todo o etanol produzido por um período de 10 anos. (Ipea, 2011).
<b>ZIMBÁBUE</b>	<i>Boabab Energy</i> ; Governo Brasileiro e Governo de Zimbábue	Em 2009, o grupo Boabab Energy comprou a usina de etanol Diamante, de Minas Gerais, que já estava desativada e foi transportada para o Zimbábue.
<b>CUBA</b>	Odebrecht; Grupo de Administração Empresarial do Açúcar (Azcuba); Governos do Brasil e de Cuba.	Em janeiro de 2012, foi anunciado que a Odebrecht deverá assinar com o estatal Grupo de Administração Empresarial do Açúcar (Azcuba) um contrato de administração da produção de uma de suas usinas. Segundo a Odebrecht, o acordo, com duração de dez anos, visa o aumento da produção e capacidade de moagem.
<b>SUDÃO</b>	Dedini; Kenana; Pinesso; Agrale; CNH; Governos do Brasil e do Sudão.	Em 2009, foi inaugurada no Sudão uma usina de etanol construída pelo grupo brasileiro Dedini. O grupo Kenana, que pertence ao governo sudanês e a fundos árabes, já produz açúcar a partir de cana-de-açúcar e utiliza também colheitadeiras CNH, do grupo Fiat, fabricadas no Brasil. Em 2010, a Kenana anunciou negociações para a compra de mais duas usinas da Dedini. Além disso, a Pinesso, grupo brasileiro da soja que possui lavouras, milho e algodão no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Piauí, iniciou em 2010 uma experiência de plantio de soja no Sudão. A Agrale envia máquinas e insumos agrícolas fabricados no Brasil.

<b>SENEGAL</b>	FGV; Embrapa; Governos do Brasil e do Senegal.	A FGV concluiu em 2010 estudo de viabilidade sobre a cultura de cana-de-açúcar, eucalipto, acácia, soja e girassol para a produção de agrocombustíveis,
----------------	--	---

Fonte: Elaboração própria a partir de Schlesinger (2012)

É possível e necessário realizar questionamentos a respeito da consequência dessas fusões que inserem as estrangeiras no mercado brasileiro dos biocombustíveis por meio da compra de usinas brasileiras, seja pela instalação de novos negócios, uma vez que os projetos de Cooperação levam o nome do governo brasileiro atrelado a algumas dessas empresas. Cabe perguntar qual seria a consequência disso em um posterior conflito em que o Brasil poderia ser responsabilizado. Hoje, já existe uma série de críticas à atuação dessas empresas principalmente em solo africano. Lá elas contam com apoio do Governo federal através das linhas de financiamento do BNDES descritas acima enquanto conseguem livre entrada em território africano, uma vez que os governos desses países cedem, muitas vezes, as terras públicas gratuitamente em regime de concessão. O escritor moçambicano Mia Couto ao refletir sobre a atuação das empresas brasileiras a partir desses projetos de Cooperação, disse, em entrevista ao Estadão, em uma edição especial sobre os 10 anos do Brasil na África:

Com o Brasil havia uma expectativa ingênua, de que iríamos nos entender melhor. E depois se revelou algo que é igual à lógica dos outros, dessas empresas poderosas do mundo inteiro. Há uma desilusão. Se viesse uma empresa da França, da Inglaterra, não havia expectativa de que fosse diferente (COUTO, 2013, sem paginação).

Após este mapeamento dos atores envolvidos no processo, pode-se observar a quantidade de países envolvidos e os Acordos Internacionais em Biocombustíveis assinados durante o Governo Lula, no quadro abaixo. Merece destaque o fato de que muitos dados não se encontram disponíveis publicamente, embora tenhamos tentado realizar entrevistas (por exemplo, na Pbio), aspecto preocupante quando se considera o debate sobre a política externa brasileira como política pública.

**Quadro 7: Cronologia dos Acordos Internacionais em Biocombustíveis no Governo Lula**

<b>ANO</b>	<b>ACORDO</b>	<b>PAÍSES ENVOLVIDOS</b>	<b>AÇÕES</b>	<b>RESULTADOS</b>
<b>2003</b>	<b>Diálogo IBAS</b>	Brasil+ Índia + 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.
<b>2006/2007</b>	<b>Memorando Brasil-EUA para o Avanço da Cooperação em Biocombustíveis</b>	Brasil +EUA +América Central + Caribe +Senegal + Guiné Bissau	Em 2006, Brasil e Estados Unidos, em parceria com o BID, criaram a Comissão Interamericana de Etanol, com o objetivo de disseminar a utilização deste combustível, definindo também políticas para a criação de um mercado mundial do produto. O Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis, firmado em 2007, foi um desdobramento destas ações e, apesar de mencionar o biodiesel, focaliza principalmente as questões relativas ao etanol. No Plano bilateral: pesquisa e desenvolvimento tecnológico em biocombustíveis; Plano global: padronização e normas internacionais e a criação do Fórum Internacional de Biocombustíveis; Plano de terceiros países: Estudos de viabilidade na América Central e Caribe.	O evento "Fórum Internacional de Biocombustíveis"; Estudos encomendados à FGV Projetos apresentam propostas concretas de implantação de projetos de produção de etanol, incluindo alternativas de financiamento nos países El Salvador, Haiti, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis e Senegal.
<b>2006</b>	<b>Memorando de Entendimento para Estabelecer um Grupo de Trabalho Especial sobre Biocombustíveis</b>	Brasil + Mercosul	Obtenção e elaboração de um programa de cooperação na área de biocombustíveis e suas tecnologias e criação de um Grupo de Trabalho	Registrou progresso significativo a harmonização de padrões e normas técnicas em andamento no âmbito do Grupo Ad Hoc sobre Biocombustíveis, que deverá redundar em relatório semelhante àquele publicado conjuntamente por Brasil, EUA e União Europeia.
<b>2007</b>	<b>Memorando de Entendimento Brasil-UEMOA (União Econômica e Monetária do Oeste Africano)</b>	Brasil + Benim, Burkina Faso, C ô t e d 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 em Guiné-Bissau.

2008	<b>Memorando de Entendimento Brasil e Países Baixos</b>	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 joint ventures, 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	<b>Cooperação na África Trilateral (Brasil-União Européia)</b>	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	<b>Pró-renova: Programa estruturado de Apoio aos demais países em desenvolvimento na área de Energias renováveis</b>	Brasil + 16 países africanos	Envio de especialistas brasileiros para ministrar cursos de capacitação <i>in loco</i> 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 á entaves burocráticos
2007	<b>Memorando de Entendimento firmado entre os governos do Brasil e do Panamá para estabelecer Força-Tarefa na área de biocombustíveis</b>	Brasil + Panamá	Estabelecer Força-Tarefa na área de biocombustíveis de validade de 3 anos. A Força-Tarefa referida no Artigo I deverá: a) facilitar a transferência tecnológica e promover a produção e o consumo de biocombustíveis, em particular etanol e biodiesel; b) promover a troca de informações sobre formulação de políticas e desenvolvimento tecnológico na área de biocombustíveis; c) adotar marcos técnicos e regulatórios compatíveis para produção, uso, distribuição e venda de biocombustíveis ;d) estudar a utilização de facilidades logísticas para armazenar, desidratar, transportar e distribuir combustíveis fósseis e biocombustíveis; e e) estimular programas conjuntos de pesquisa sobre produção e uso de biocombustíveis.	AUSÊNCIA DE DADOS
2007	<b>Memorando de Entendimento firmado entre os governos do Brasil e do Chile na área de biocombustíveis</b>	Brasil + Chile	Programa de Ação deverá incluir iniciativas para: a) identificar e promover o desenvolvimento de projetos binacionais de pesquisa e desenvolvimento em biocombustíveis; b) promover troca de missões tecnológico-empresariais, em datas de conveniência mútua; (i) do lado chileno o principal objetivo da missão será conhecer a experiência brasileira no que se refere às cadeias de produção e à comercialização do etanol e do biodiesel, incluindo aspectos de regulação e fiscalização; (ii) do lado brasileiro, a missão terá por finalidade conhecer o programa chileno para a adoção de biocombustíveis e realizar levantamentos sobre áreas em que se poderia realizar aporte brasileiro em apoio ao referido programa; e c) elaborar, com base nos resultados de ambas	AUSÊNCIA DE DADOS



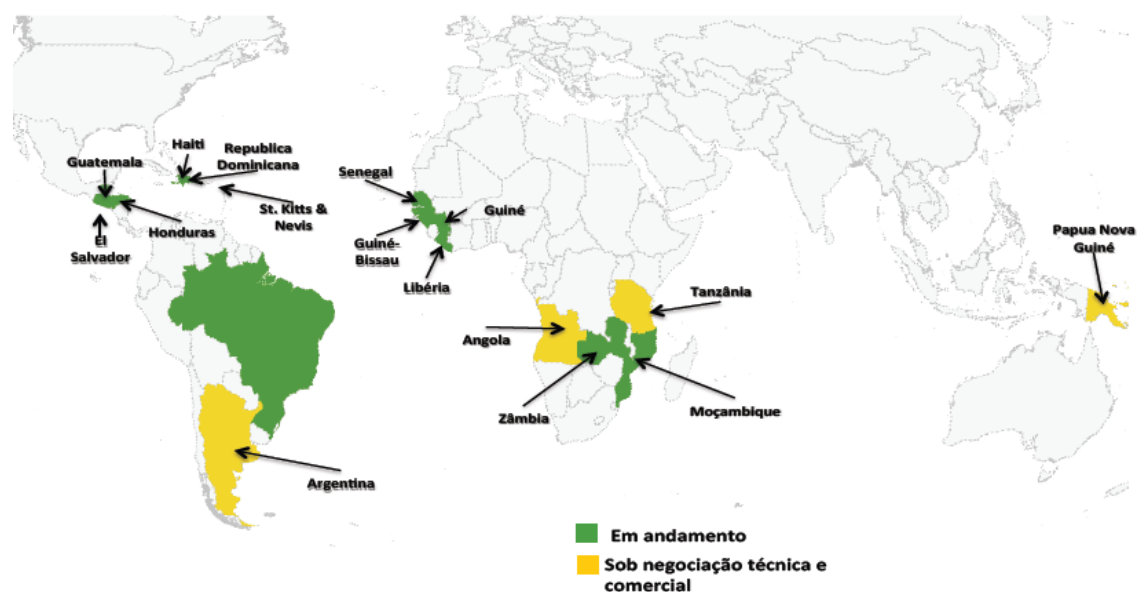
			as missões, projetos conjuntos de cooperação para os anos 2008 e 2009.	
2007	<b>Memorando de Entendimento em matéria de cooperação energética entre Brasil e México</b>	Brasil + México	Estabelecer um Grupo de Trabalho de Energia que deve promover a Cooperação Bilateral. Pesquisas e seminários conjuntos nas seguintes áreas: a) desenvolvimento tecnológico e técnico em matéria de exploração e produção de petróleo e gás natural; b) internacionalização e processo de abertura da indústria petrolífera; c) gás natural liquefeito; d) qualidade dos combustíveis, eficiência energética, normalização e conservação; e) energias renováveis e suas tecnologias; f) biocombustíveis e suas cadeias produtivas, incluindo esforços para transformá-los em produtos de comercialização internacional padronizada e o estudo de suas dimensões econômica, social e ambiental; g) reestruturação da indústria e políticas de preços; h) fomento das relações entre as companhias estatais e entre os institutos de pesquisa do setor energético; i) desenvolvimento tecnológico e técnico em refino, abastecimento e petroquímica; j) fomento do comércio de combustíveis entre os países; k) promoção de alianças que maximizem as oportunidades de negócios entre as empresas petrolíferas; e) outras áreas de interesse mútuo que possam ser determinadas, por escrito, pelas Partes. Proposta com duração de 5 anos.	AUSÊNCIA DE DADOS
2007	<b>Memorando de Entendimento firmado entre os governos do Brasil e da Suécia na área de Bioenergia, incluindo Biocombustíveis</b>	Brasil + Suécia	Estabelecer um Grupo de Trabalho com o objetivo de promover o crescimento da participação das energias renováveis na matriz energética global. Tratar de questões de interesse mútuo tais como: a) intercâmbio de informações sobre produção e uso sustentáveis de energia a partir de fontes renováveis, incluindo biomassa, e outras áreas de interesse relacionadas; b) cooperação para promover a utilização de tecnologias na área de bioenergia, incluindo biocombustíveis; c) cooperação com vistas ao estabelecimento de um mercado mundial para biocombustíveis e tecnologias relacionadas; d) promoção de padrões e normas globais harmonizados para biocombustíveis em foros pertinentes; e) facilitação e promoção de cooperação com a indústria automotiva e com produtores de outras tecnologias de uso final pertinentes para promover o uso eficiente de energias renováveis e biocombustíveis, em particular o uso do álcool combustível em veículos automotivos equipados com motores de ciclo diesel. Ainda insere a participação de outros países, com o objetivo de: a) identificar oportunidades para auxiliar países em desenvolvimento, a pedido dos mesmos, no estabelecimento de arcabouço regulatório para a promoção de energias renováveis, incluindo produção e uso de biocombustíveis; b) cooperar com organizações multilaterais pertinentes e bancos de desenvolvimento para canalizar recursos novos e adicionais para a promoção de opções de energias renováveis em países em desenvolvimento. Com duração de 2 anos prorrogáveis.	AUSÊNCIA DE DADOS

2007	<b>Memorando de Entendimento entre os governos do Brasil e da Dinamarca sobre Cooperação nas Áreas de Energias Renováveis e Eficiência Energética</b>	Brasil + Dinamarca	Os seguintes tópicos foram identificados como áreas de alta prioridade para a cooperação entre as Partes sob a égide deste Memorando de Entendimento: a) desenvolvimento e promoção de eficiência energética, incluindo: (i) eficiência energética no uso doméstico; (ii) eficiência energética na produção e no uso de energia na indústria; (iii) eficiência energética no transporte; (iv) integração entre diferentes fontes de energia em sistemas coordenados e eficientes. b) desenvolvimento e promoção de energias renováveis, incluindo: (i) biocombustíveis, incluindo etanol e biodiesel; (ii) uso de biomassa para produção de eletricidade; (iii) energia eólica; (iv) energia solar; (v) uso de resíduos para produção de energia.	AUSÊNCIA DE DADOS
2009	<b>Memorando de Entendimento entre os governos do Brasil e de Moçambique na Área de Biocombustíveis</b>	Brasil + Moçambique	Estabelecer um Grupo de trabalho, implementar um Plano de Ação em matéria de biocombustíveis, cujo objetivo central será promover a cooperação e o intercâmbio técnico nessa área, com a participação de funcionários e especialistas governamentais, bem como de representantes dos setores privado e acadêmico. Promover troca de missões técnico-empresariais, em datas de conveniência mútua, cujos principais objetivos serão: i. Do lado brasileiro, conhecer as condições moçambicanas para a produção de biocombustíveis e realizar levantamentos sobre áreas em que o Brasil poderia prestar cooperação. ii. Do lado moçambicano, conhecer a experiência brasileira no que se refere às cadeias de produção e à comercialização do etanol e do biodiesel, incluindo aspectos de regulamentação e fiscalização; b. apoiar o desenvolvimento de programa de produção e uso de biocombustíveis em Moçambique, considerando, entre outras, as seguintes áreas: i. Fortalecimento institucional; ii. Marco regulatório para o setor; iii. Zoneamento agrícola, desenvolvimento regional; iv. Arranjos produtivos e modelos de negócios para o desenvolvimento da produção e consumo de biocombustíveis; v. intercâmbio de experiências sobre o papel da agricultura familiar na produção de biocombustíveis. c. elaborar, conjuntamente, projetos de cooperação técnica para capacitar recursos humanos do setor de biocombustíveis em Moçambique; d. identificar parcerias com terceiros países e organismos internacionais interessados em apoiar projetos específicos para a implantação do programa de desenvolvimento dos biocombustíveis em Moçambique. Com duração de 2 anos.	AUSÊNCIA DE DADOS

Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados de: REBUÁ (2012); MDIC (2013); SCHLESINGER(2012) e ABC(2012).



Figura 3: Mapa de Projetos Energias renováveis



Fonte: FGV, 2012.

Em linhas gerais, podemos afirmar que o processo decisório relativo a esses projetos de cooperação, de regra, ocorreria segundo a seguinte ordem. As embaixadas de países que desejam receber esses projetos enviam pedido à ABC que comunica ao MRE e ao governo federal. Estes dois se articulam com outros atores estatais como ministérios, institutos e o fundamental BNDES que decide quais as empresas participarão dos projetos<sup>19</sup>. Uma vez definida a dinâmica estatal, o Estado entra em contato com as empresas (não se sabe como o governo escolhe as empresas que participam dos projetos). Posteriormente, realizam contato com as instâncias estatais do país receptor e outros estados, caso a cooperação seja multilateral ou triangular. A partir desse momento, o governo Federal, diplomatas do MRE, a ABC, técnicos da empresa privada envolvida, a FGV Projetos, as Entidades de classes e Universidades (se for o caso), chegam e se instalam no país receptor. O país receptor, por suas vez, aceita beneficiar-se do projeto e concede as terras para que seja realizado um estudo de viabilidade com a finalidade de descobrir a cultura que melhor consegue se adaptar aquele tipo de solo. Feitos os estudos de viabilidade (principalmente pela FGV projetos) e apresentados os resultados, começa o processo de instalação de empresas do setor dos biocombustíveis a partir das terras que a partir de agora são cedidas a essas empresas por 50 anos ou vendidas por valor simbólico. Uma vez instaladas, as empresas se comprometem a utilizar mão-de-obra local. A partir daí, começa o processo de envio da estrutura necessária

<sup>19</sup> Registra-se, aqui, a dificuldade em adquirir as informações referentes à seleção dessas empresas.

para a produção dos biocombustíveis: os tratores e outras máquinas, agrotóxicos, insumos, etc., a sua grande maioria de empresas de caráter transnacional. Uma vez instaladas as empresas, se inicia o processo de produção. Finalmente, o governo do país recebedor, na maioria dos casos inicia um processo legal de construção de políticas públicas de incentivo ao uso dos biocombustíveis, visando constituir um pequeno e inicial mercado interno.

Podemos concluir, portanto, que o aumento dos projetos de CID em biocombustíveis a partir do governo Lula serviu como importante instrumento de política externa para promoção não só deste tipo de energia, mas também da imagem do país como importante *player* no cenário energético e mundial. Também prestou grande serviço ao processo de internacionalização das empresas brasileiras. Em resumo, afirma o documento do MRE:

Tiveram continuidade as iniciativas na América do Sul com vistas a concretizar a interconexão elétrica e o intercâmbio de energia com Uruguai, Peru, Venezuela e Argentina. O Brasil transformou-se em um dos atores de maior relevo no cenário energético mundial, no período de 2003 a 2010, o que contribuiu para aumentar a capacidade de defesa dos interesses nacionais em escala mundial. As empresas nacionais expandiram sua presença no exterior, tornando-se, inclusive, modelo de eficiência em suas operações. No plano bilateral, cresceu o interesse pela cooperação com o Brasil, tanto da parte de países em desenvolvimento como, também, de países desenvolvidos (MRE, 2011, p 5).

No Brasil, a cooperação teve visível aumento a partir dos anos 2000 com a ascensão de Lula ao poder. Pode-se afirmar, portanto, que:

Existem fatores sistêmicos globais e regionais (geopolíticos, econômicos, relativos à experiência multilateral de cada um desses países) que explicam as prioridades das agendas de CSS dos países mencionados, mas há igualmente uma dimensão doméstica a ser lembrada. Ao inserir o debate sobre a CSS nas agendas da política externa, reafirma-se a noção de que as decisões sobre concepção e implementação das políticas são objeto da barganha entre atores institucionais e não governamentais no plano doméstico (MILANI, 2012, p. 226).

No caso dos biocombustíveis, essa perspectiva fica clara, pois a cooperação realizada pelo governo brasileiro conta com a forte presença do setor empresarial da agroenergia do país que, articulada com os interesses nacionais de expandir a presença do Brasil no exterior, se vê beneficiada por esses projetos. A conclusão que se pode chegar é que, no caso da promoção dos biocombustíveis, os países africanos são o foco da estratégia brasileira, pois se encaixam nos principais eixos estratégicos da dimensão sul-sul da inserção do Brasil no cenário internacional. De acordo com Dopke, esses eixos seriam:

1. Priorização dos países de língua portuguesa na África (...); 2. Uma política afirmativa de comércio exterior e uma estratégia ofensiva de promoção dos interesses de empresas brasileiras em países do Sul; 3. Alianças estratégicas com países emergentes do Sul, tanto para construir um contrapeso anti-hegemônico em relação aos Estados Unidos e à União Europeia em questões de ordem econômica e comercial mundial; e, 4. A cooperação e o comércio de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (DOPKE, 2003, p. 29).

Portanto, é possível afirmar mais uma vez que as estratégias de CSS não são dissociadas das decisões relativas à inserção internacional desses Estados (projeção de poder político) e à internacionalização de seus respectivos capitalismos no cenário geopolítico e econômico (projeção de poder econômico regional e global) (MILANI, 2012, p. 226). Ou seja, os projetos de cooperação se veem em conformidade tanto com os objetivos do país quanto das empresas envolvidas. Isso fica claro na cooperação para biocombustíveis através da qual o Brasil busca aumentar a projeção de poder no cenário mundial e criar um mercado global de etanol, contando com a internacionalização das empresas sucroalcooleiras como pano de fundo dessas dinâmicas.

### **3.4 Análise da PEB de Lula no Setor dos Biocombustíveis**

Primeiramente, a PEB de Lula pode ser caracterizada por: busca de maior protagonismo internacional, diversificação de parceiros nas relações internacionais, foco nos vizinhos da América do Sul e África, forte incentivo à cooperação, principalmente à Cooperação Sul-Sul. Por defender uma postura mais assertiva do país diante do cenário internacional que se colocava na década passada, a política externa desenhada no governo Lula teve como destaque, na opinião de Lima (2003):

A revitalização e ampliação do Mercosul; intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos; relações maduras com os Estados Unidos; importância das relações bilaterais com as potências regionais China, Índia, Rússia e África do Sul; ampliação do número de membros permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas; participação nos principais exercícios multilaterais em curso – Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio, negociação da Alca e entre Mercosul e União Europeia – assim como na conformação das novas regras que regerão as relações econômicas com vistas à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento (LIMA, 2003, p. 98).

Nota-se também, a iniciativa de atender as mudanças institucionais necessárias diante do crescimento de atores que influenciam a PEB. Assim, houve a criação de novos departamentos no MRE e reformulação da ABC. Para Almeida:

Mais recentemente, o MRE do governo Lula, sob a direção conjunta de Celso Amorim e do SG Samuel Pinheiro Guimarães, operou transformações importantes no organograma da SERE – com enorme ampliação de unidades funcionais – e, sobretudo criação de muitas novas unidades no exterior, geralmente em países em desenvolvimento, condizente com as novas orientações da diplomacia brasileira, dita de solidariedade e de engajamento com outros países do Sul. Muitas embaixadas foram criadas na África e na América Latina, especialmente no Caribe, talvez com o

propósito de contemplar interesses brasileiros na ONU ou em outras (ALMEIDA 2012, p. 29).

É importante ressaltar que existem muitos debates a respeito da postura de política externa adotada durante o governo Lula. Pode-se afirmar, ainda que ousadamente, que o ponto de consenso entre os diferentes autores que se debruçaram a decifrar este período é que a PEB de Lula apresentou, ainda que com diferentes pressupostos, hipóteses e explicações possíveis, uma postura mais assertiva.

Amado Cervo, na tentativa de compreender os paradigmas que direcionam a política externa brasileira, construiu uma importante ferramenta de análise, definindo 4 modelos (o liberal-conservador, o desenvolvimentista, o neoliberal e o logístico) de postura de política externa adotada pelo estado brasileiro a partir do ano de 1810, como já foi descrito no capítulo 2 deste trabalho. Após a análise da política externa de Lula para Biocombustíveis pode-se concluir que as ações caracterizam estão de acordo com o paradigma do modelo de Estado Logístico, aquele, no qual o Estado atua, um de caráter neoliberal, desempenha um papel de gerenciador de oportunidades para empresas expandirem seus negócios no plano internacional, no processo conhecido como internacionalização de empresas. O autor defende que o processo de expansão das empresas nacionais, sob a chancela do governo federal, atua em duas frentes: primeiro pela internacionalização das empresas e segundo através dos investimentos diretos no exterior. (CERVO, 2008, p. 87).

Durante o governo Lula, cerca de três dezenas de empresas brasileiras haviam implantado aproximadamente cento e vinte fábricas no exterior (CERVO, 2008, p. 89). Como foi demonstrado neste capítulo, uma série de empresas nacionais do setor dos biocombustíveis expandiram seus negócios principalmente no continente africano através dos projetos de cooperação. Confirmando o argumento que a política externa brasileira buscou fortalecer as relações exteriores das empresas do agronegócio, Cervo (2008) afirma que:

O Estado logístico imita o comportamento das nações avançadas, particularmente dos Estados Unidos, tido como protótipo do modelo. A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo, subsídios e o protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração empresarial e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar (CERVO, 2008, p. 86).

---

<sup>20</sup> O *Novo-Desenvolvimentismo* como uma estratégia de desenvolvimento defende a existência de um Estado capaz de regular a economia. Este Estado, por seu turno, deve possuir um mercado forte e um sistema financeiro funcional voltado para a atividade produtiva e não para a atividade especulativa. Em suma, deve-se buscar desenvolvimento e crescimento econômico com desejável equidade social.

Pode-se concluir, portanto que, quanto aos paradigmas de política externa, as ações realizadas ou apoiadas pelo Estado brasileiro estavam em conformidade com o modelo de desenvolvimento adotado pelo governo Lula que teve como objetivo buscar uma inserção internacional que conseguisse conjugar desenvolvimento e construir uma opção autônoma de inserção internacional. Apoiados na ideia de construção de uma ordem internacional menos assimétrica, a PEB de Lula buscou, através das relações econômicas, principalmente, estabelecer conexões com outros países emergentes e com os países vizinhos da América do Sul e da África.

No plano doméstico, a relação com o trabalho de Putnam (1988) e o jogo de dois níveis fica clara ao percebermos que os projetos de cooperação são fruto de um jogo político no qual diferentes interesses estratégicos entram em disputa. De um lado, o estado precisa garantir sua inserção internacional autônoma e soberana sem ferir os princípios da Ordem Internacional como a não ingerência e outros aspectos comuns à história da política externa brasileira. Por outro, precisa lidar com pressões dos grupos de interesses domésticos, principalmente, a do agronegócio que está fortemente articulado dentro do aparelho estatal. No caso da promoção dos biocombustíveis que o governo brasileiro promove no exterior, esse processo de análise da influência do plano doméstico sobre os projetos de cooperação torna mais complexo, pois nem todo processo ocorre com transparência. Não há problema no fato do Estado atuar no exterior defendendo e garantindo benefícios para grandes empresas. O problema aparece quando analisamos os processos de fusão com multinacionais que as empresas dos biocombustíveis sofreram neste início de século, gerando questionamentos a respeito do respaldo dado pelo governo brasileiro a essas empresas, uma vez que sua atuação não está mais sob o comando do governo brasileiro.

Ainda, no plano doméstico, Helen Milner (1997) foca no papel desempenhado pelos atores domésticos e instituições do Estado na política externa. Assumir que as características internas têm efeitos importantes no comportamento dos estados. Para isso ela inicia questionamentos sobre a Cooperação, quando e sob quais condições os estados cooperam? Quando não cooperam? Por isso, desenvolve um argumento que adequado teoricamente para análise dos fatores domésticos que podem ter influenciado a política externa de Lula para biocombustíveis.

A definição de cooperação utilizada pela autora é aquela que entende o processo como uma troca, um ajustamento político mútuo entre os países que buscam reduzir os efeitos



negativos das escolhas políticas de outros países, onde todos os envolvidos saem ganhando. Seu argumento central é de que:

A cooperação entre as nações é menos afetada pelos temores dos ganhos relativos ou trapaça de outros países do que pelas consequências distributivas domésticas dos esforços cooperativos. Acordos cooperativos criam vencedores e perdedores no mercado interno; portanto, eles geram apoiadores e oponentes. A luta interna entre esses grupos molda a possibilidade e a natureza dos acordos de cooperação internacional. As negociações internacionais para realizar a cooperação frequentemente fracassam por causa da política interna, e tais negociações são frequentemente iniciadas por causa da política interna. Todos os aspectos da cooperação são afetados por considerações domésticas porque a cooperação é uma continuação das lutas políticas domésticas por outros meios<sup>21</sup> (MILNER, 1997, p. 9).

Para a autora, o plano doméstico não é hierarquizado, ela acredita que ele é poliárquico, ou seja, é formado por uma pulverização de influências que grupos exercem em líderes políticos e grupos que estão no poder. Em suas palavras, *“os estados não são atores unitários; ou seja, eles não são estritamente hierárquicos, mas são poliárquicos, compostos de atores com preferências variadas que compartilham o poder sobre a tomada de decisão”*<sup>22</sup> (1997, p. 11).

De acordo com a autora, a política doméstica varia num *continuum* entre hierarquia para anarquia com a poliarquia entre elas. Segundo a autora, três fatores são essenciais para entendermos a lógica do *continuum*: as preferências políticas dos atores domésticos, as instituições para a divisão de poder entre eles, e a distribuição de informações entre eles.

A distribuição de poder e informação entre grupos domésticos e a divergência entre suas preferências definem a extensão da poliarquia. Primeiro, a poliarquia pressupõe que as preferências dos atores diferem. Se todos os atores domésticos importantes têm as mesmas preferências, então, mesmo que compartilhem o poder, a situação se assemelhará a um ator unitário. Com as mesmas preferências, não importa quais atores domésticos detenham o poder, as mesmas políticas serão escolhidas. Portanto, a extensão em que as preferências diferem é uma variável importante. Em segundo lugar, a tomada de decisões deve ser compartilhada. Se um ator controla toda a tomada de decisão, volta-se ao modelo de agente unitário, onde prevalece a hierarquia. Em terceiro lugar, se um grupo controla todas as informações relevantes sobre um problema, então, novamente, um recua para uma estrutura mais hierárquica. Assim, interesses, instituições e informações são variáveis-chave<sup>23</sup> (MILNER, 1997, p. 11).

---

<sup>21</sup> *“The domestic distributional consequences of cooperative endeavors. Cooperative agreements create winners and losers domestically; therefore they generate supporters and opponents. The internal struggle between these groups shapes the possibility and nature of international cooperative agreements. International negotiations to realize cooperation often fail because of domestic politics, and such negotiations are often initiated because of domestic politics. All aspects of cooperation are affected by domestic considerations because cooperation is a continuation of domestic political struggle.”*

<sup>22</sup> *“States are not unitary actors; that is, they are not strictly hierarchical but are polyarchic, composed of actors with varying preferences who share power over decision making.”*

<sup>23</sup> *“Preferences define the extent of polyarchy. First, polyarchy assumes that actors' preferences differ. If all important domestic actors have the same preferences, then even if they share power the situation will resemble a unitary actor one. With the same preferences, no matter which domestic actors hold power the same policies will*

Portanto, os principais atores da arena decisória são: o Executivo, o Legislativo e os grupos de interesse. Se esses três atores estiverem de acordo quanto a política que deve ser adotada, eles foram um interesse nacional, porém, o que ocorre na grande maioria dos casos é que eles possuem preferências diferentes, formando a poliarquia, ou seja, as disputas e debates entre esses grupos acerca do poder. A autora afirma que é mais fácil que regimes democráticos sejam poliárquicos. Diferentes atores interferem na formulação das políticas que serão adotadas, sendo possível, até mesmo, considerar o peso da opinião pública e outros atores não estatais e não institucionalizados no processo.

A autora define o Executivo *refere-se ao ramo executivo do governo ou do gabinete liderado pelo primeiro-ministro em sistemas parlamentares ou o presidente em assuntos presidenciais, bem como os departamentos que apóiam o gabinete em ambos os sistemas*<sup>24</sup> (1997, p. 34). Ou seja, ela nega a ideia de Executivo como um ator unitário. O objetivo do Poder Executivo é maximizar as chances de reeleição. O segundo ator que merece destaque é o Legislativo. Como o Executivo, possui interesse de bases racionais (teoria da escolha racional) e, assim como o Executivo, como interesse a manutenção do cargo publico, a reeleição, que pode ser atingido através da garantia de bens para a população ou do atendimento dos interesses dos grupos de interesse ou pela sua base eleitoral e financeira. A Cooperação assume, para esses atores políticos, o papel de instrumento para melhorar a economia e, assim, melhorar as condições de vida da população e agradar os interesses econômicos dos grupos de interesse, garantindo sua continuação no cargo.

O terceiro ator é formado pelos grupos de interesse que tem como o objetivo maior o lucro, eles pressionam o governo para que este adote políticas públicas que o beneficiem, em suas palavras: *por isso, um grupo de interesse prefere políticas que maximizem sua renda e apoiará (opor) políticas implicadas pela cooperação internacional que promovam (diminuem) esse interesse*<sup>25</sup> (1997, p. 37). Tais grupos sociais desempenhar dois papéis no processo de cooperação internacional.

Primeiro, eles servem como grupos de pressão que, por meio de sua capacidade de contribuir com fundos de campanha e mobilizar eleitores, moldam diretamente as preferências do executivo e do legislativo; ou seja, as preferências dos grupos de

---

*be chosen. Therefore the extent to which preferences differ is an important variable. Second, decision making must be shared. If one actor controls all decision making, one is back to the unitary actor model where hierarchy prevails. Third, if one group controls all relevant information about an issue, then again one moves back toward a more hierarchic structure. Thus interests, insti v w v k q p u . " c p f " k p h q t o c v k q p " c t g " m g {*

<sup>24</sup> *'Refers to the executive branch of government or the cabinet either led by the prime minister in parliamentary systems or the president in presidential ones, as well as the departments supporting the cabinet i p " d q v j " u { u v g e*

<sup>25</sup> *'Hence an interest group prefers policies that maximize its income, and it will support (oppose) policies entailed by international cooperation that promote (detract from) this interest 0 ö*

interesse geralmente têm uma influência significativa nas preferências políticas dos atores políticos. Em segundo lugar, eles também desempenham um papel mais indireto atuando como provedores de informação para atores políticos, especialmente legisladores, que têm suas próprias preferências, mas não são completamente informados sobre as ramificações das políticas<sup>26</sup> (MILNER, 1997, p. 60).

Defende Milner que enquanto as preferências dos atores políticos em cooperação internacional acontecem em função de cálculos eleitorais, as preferências dos grupos de interesse dependem sobre as consequências distributivas de acordos internacionais visando, logicamente, o aumento do lucro. É interessante perceber que para a autora, as preferências dos atores políticos são variáveis de acordo com as disputas políticas dos grupos envolvidos. Já para o grupo de interesse, essa preferência apresenta caráter unitário, qual seja: a maximização do lucro.

O grau de influência dos atores econômicos depende, porém da possibilidade de acesso as instituições, elas, por suas vez seriam aquelas responsáveis por moldar a maneira que acontecerá o jogo político ou realizar as escolhas necessárias sobre a divisão de poder, sobre as instituições, Milner afirma que elas permitem para identificar os mecanismos pelos quais os atores exercem influencia nas decisões do estado. Além disso, a relação que se estabelece entre o Executivo e o Legislativo, na opinião da autora, define o grau de poliarquia que existe em cada estado. Se o nível de poliarquia for alto, então as decisões serão reflexo do jogo político dentro das instituições que fazem parte do jogo político doméstico.

Para compreensão desse processo a autora afirma ser necessário analisar as competências e as bases normativas correspondentes ao legislativo, ou seja, entender qual o papel legal do legislativo naquele estado, logicamente, A distribuição desses poderes varia de acordo com cada sistema de governo. Ela afirma que existem 5 categorias de poder que definem a capacidade de ação do legislativo no estado: a definição da agenda ou dos temas que serão discutidos, a emenda (o poder de alterar a proposta), a ratificação ou veto (uma das etapas mais importantes pois é nela que as preferências ficam mais visíveis), o uso dos referendos e os pagamentos paralelos (*side payments*) (Milner, 1997).

Por último, o aspecto que deve ser considerado é o acesso à informação. O ator que possui mais informações tem mais chance de atingir os benefícios desejados. A autora afirma que os membros do executivo possuem certo monopólio no acesso a informações estratégicas

---

<sup>26</sup> *õ H k t u v . " v j g { " u g t x g " ç h u l l e i r a b i l i t y u a c o n t r i g u t e a a m p a i g n f u n d s ' a n d j n q b i l i z e v j t q w voters, directly shape the preferences of the executive and legislature; that is, the preferences of interest groups often have a significant bearing on political actors' policy preferences. Second, they also play a more indirect role by acting as information providers to political actors, especially legislators, who have their own*

no momento da tomada de decisão em política externa, principalmente no que diz respeito à Cooperação. No caso do Brasil, onde a diplomacia presidencial possui forte presença na história das relações exteriores isso fica claro. De acordo com Cortinhas:

Provendo informações para os legisladores ou para os membros do Poder Executivo, os grupos de pressão podem trabalhar para que a tomada de decisões seja favorável a seus objetivos, independentemente do resultado final de um processo de negociação internacional. Nesse sentido, se os grupos de pressão de uma determinada indústria atuam em um processo de tomada de decisão, cumprindo o papel de patrocinadores ou avalistas (*endorsers*) de uma causa específica, tendem a fornecer informações aos governantes com o intuito de aumentar sua capacidade de influência em relação à decisão, o que potencializa suas chances de verem seus interesses prevalecer (CORTINHAS, 2006, p. 97).

Apesar de alguns autores defenderem que o Legislativo não possui forte influência nas decisões de política externa, defendemos que o modelo proposto por Milner é útil para analisarmos a política externa de Lula para biocombustíveis. Muito embora o foco da autora seja menos na sociedade civil e mais na atuação desses grupos de interesse de natureza econômica. Isso por que apesar de estudos anteriores demonstrarem a fraca influência do Legislativo nas posições da PEB, vemos hoje em dia, o setor do agronegócio fortemente articulado ao estado. Por ser extremamente articulado (Única, 2013a), com influência política e interesse final bem definido, qual seja: aumentar o lucro e a presença em outros países do globo, o legislativo brasileiro é composto por uma bancada ruralista significativa que, ao defender o setor está defendendo seus próprios interesses. Além disso, em matéria intitulada ‘O domínio do Congresso pelo poder econômico’ , e s c r i t a p o r H y l d a Brasil Atual, publicado no jornal eletrônico Viomundo a autora afirma, baseada em dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) que o Congresso dividido por setor, segue a seguinte composição:

**Tabela 3: Composição do Congresso por Setor**

n.	Setor
273	Empresarial
213	Educação
160	Ruralista
91	Sindical
79	Saúde
69	Comunicação
66	Evangélica
55	Feminina
15	Ambientalista

Fonte: elaboração própria a partir de Cavalcanti (2013).

Obviamente não entraremos no longo debate sobre representação política, suas contradições e crises no Brasil mas é possível perceber através dos dados do Diap, que a bancada ruralista corresponde à 16% do Congresso. Se somarmos com a porcentagem de representantes de empresários na casa, esse número salta para 42%, ou seja, diante de tamanha representação é compreensível que as políticas adotadas sejam direcionadas a atingir benefícios para estes setores. Nota-se, além disso, que embora a bancada dos representantes da educação igualmente apareça em grande número, no que diz respeito ao atendimento das demandas dos professores, principalmente, não tem-se registrado grandes avanços. Essa diferença não é fruto do acaso mas da prioridade que é conferida à um setor (interessante economicamente) em detrimento de outro (s).

Como exemplo, podemos citar a chamada “ Frente parlamentar Sucroenergético ”, lançada em Brasília no *ú* Jornal Rural *On line*, mais de 300 parlamentares já haviam oficializado a participação na articulação que busca retirar o setor da crise que se iniciou durante o Governo Dilma. Realizando um diálogo com a matéria de jornal, é possível perceber que os professores compõem a casa em maior número (213 contra 160 ruralistas) porém não conseguem exercer a influência como os ruralistas. De acordo com a matéria de jornal:

Com a adesão de mais de 300 parlamentares de inúmeros partidos, tanto governistas quanto de oposição, a Frente Parlamentar pela Valorização do Setor Sucroenergético, lançada na 3ª feira (05/11) em Brasília, já é a segunda maior frente criada no Congresso Nacional. Coordenada pelo Deputado Federal Arnaldo Jardim (PPS-SP), a iniciativa, apoiada pela União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), atraiu mais de 400 pessoas ao Auditório Nereu Ramos da Câmara Federal para o ato de lançamento –um encontro repleto de discursos condenando políticas governamentais que impactam o setor sucroenergético e promovem o mau uso da Petrobras, que além de prejudicial para o etanol, vem produzindo resultados preocupantes também para a empresa e para o próprio país (JORNAL RURAL, 2013, sem paginação).

Finalmente podemos concluir que o setor produtivo dos biocombustíveis exerce forte influência política não só nos parlamentares, mas também na mídia e na sociedade como um todo (UNICA, 2013b). Utilizando a teoria proposta por Milner, a autora afirma que para compreendermos o processo a autora afirma que o foco deve ser primeiramente nas preferências dos atores domésticos, estão interessados em fazer com que a política estatal atenda a seus interesses. Em segundo lugar, devemos atentar para a divisão de poder entre as instituições e, por últimos, na quantidade e acesso de informação que determinados grupos podem ter na arena decisória.

Além disso, os projetos de cooperação que foram estabelecidos e o modelo de desenvolvimento exportado através, no caso dessa cooperação, de políticas públicas ditas bem

sucedidas pelo governo federal, seguindo os três pilares do desenvolvimento (ambiental, social e econômico) estavam de pleno acordo com o modelo de desenvolvimento que foi fortalecido no país nesta primeira década de século XXI, leia-se aquele puxado pelo agronegócio. Nas palavras de Almeida:

O modelo empresarial recebe sempre as mesmas críticas, em todos os lugares: aumenta o endividamento dos agricultores e, em algumas regiões, como ocorre na Índia, isso eleva os índices de suicídios; aumenta a dependência dos países em relação a um pequeno grupo de empresas colossais da área química, todas europeias ou dos EUA, cuja lucratividade não deixa de crescer; agrava a uniformidade da alimentação, pondo em risco o suprimento futuro dada a falta de variabilidade, por erosão genética das plantas e promove a expulsão dos agricultores tradicionais, o que, em países pobres, e como aconteceu aqui, prejudica sobremaneira tais pessoas, também trazendo sérios problemas para as cidades que as acolhem (ALMEIDA, 2011, p. 42).

É sabido que o Brasil ocupa uma posição de grande exportador de commodities e que o agronegócio é responsável por grande parcela do PIB nacional, porém, é importante questionar que modelo de desenvolvimento é esse que está colocado, uma vez que já são conhecidas as consequências negativas trazidas ao meio ambiente pela monocultura, pelas críticas ao agronegócio, em detrimento da agricultura familiar, em decorrência da volatilidade nos preços das *commodities*, além do debate sobre desindustrialização no longo prazo que poderia haver no caso da economia brasileira ser puxada apenas por este setor. Cabe questionar, ainda, se de fato este modelo econômico e político, com o agronegócio fortemente articulado dentro do estado nacional, como foi descrito acima, realmente significa melhoria de vida para as pessoas que trabalham e sobrevivem da terra. O que se pode concluir é que os resultados desses projetos ainda são pequenos diante das grandes quantias investidas.

### **3.5 Elementos Centrais do Capítulo**

A partir dos argumentos acima apresentados é possível perceber que a política externa de Lula para biocombustíveis apresenta uma série de controvérsias. Inicialmente no que diz respeito ao elemento principal dessa lógica que é a agroenergia, incentivada desde a década de 1930 no país através das políticas públicas descritas no tópico 2. Esses incentivos aumentaram nos anos 2000 devido as mudanças no cenário econômico, político e, principalmente, energético no mundo. Soma-se a esses fatores, uma postura mais assertiva da política externa brasileira conduzida durante o governo Lula pelo chanceler Celso Amorim e por Marco

Aurélio Garcia, que estabeleceu projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento em diversas áreas, dando foco aos países africanos e os vizinhos sul americanos.

Em segundo lugar cabe analisar a cooperação internacional para o desenvolvimento nesse setor com um olhar crítico. Com isso, conseguimos perceber como os interesses de empresas do setor dos biocombustíveis juntamente ao interesse de uma inserção internacional brasileira autônoma, não só no campo energético, mas também no campo da política internacional, estão fortemente ligadas a esses projetos.

No plano da Análise de política externa, é possível ler o fenômeno a partir de diferentes ângulos. Após os anos 90 e com relativa abertura do processo de tomada de decisão em política externa, como defendido por Hill (2003) foi possível que diferentes atores passassem a influenciar mais as ações do estado brasileiro no exterior. Ainda no plano doméstico, só que dentro da esfera do Estado, a teoria de Milner (1997) e a atuação dos grupos de interesses, leia-se as empresas, agora transnacionais, atuando em prol de garantir seus benefícios econômicos no plano externo. Conjugando as duas esferas, fica clara a presença do jogo de poder como defendido por Putnam (1988), onde os níveis nacional (grupos domésticos pressionando o governo) e internacional (governo tentando satisfazer as pressões domésticas e garantir a inserção internacional do país) se entrelaçam, no momento em que os Acordos Internacionais são assinados e os projetos de Cooperação Internacional se cristalizam. Em uma saída lípsoelídica “*Exadriga*” biocombustíveis se encaixa no modelo de Estado Logístico defendido por Cervo (2008).

## CONCLUSÃO

Podemos observar, portanto, que a política externa brasileira no setor de energia buscou ao longo dos séculos XX e XXI construir uma inserção internacional que conseguisse conjugar autonomia e desenvolvimento, buscando alternativas energéticas que diminuíssem a dependência em relação ao petróleo e assegurassem inovações com ganhos geopolíticos ao Brasil. Logicamente, a postura esteve limitada devido à posição que o Brasil assumiu no cenário internacional ao longo dos anos. Com a virada do século, as modificações no plano doméstico e as mudanças nos fatores sistêmicos como a crise econômico-financeira de 2008, a frustração das expectativas em relação à Cúpula de Copenhague, o vazamento de petróleo no Golfo do México, terremoto no Japão (seguido do acidente nuclear em Fukushima), a “ P r i m a v e r i n e n t e ” (MRE, 2011b), além da relativa queda de poder dos Estados Unidos e a ascensão dos emergentes, a formação do grupo BRICS trouxeram alguma alteração no tabuleiro de xadrez do mundo. Diante desse contexto, os formuladores de política externa observaram a oportunidade pra construção de uma PEB mais assertiva que buscasse atingir os objetivos de autonomia e desenvolvimento.

Sendo assim, a política externa de Lula representa a mudança na postura de política externa ou, como acreditam alguns autores, a retomada de certos aspectos da Política externa Independente da década de 1960 (muito embora os contextos sejam bastante distintos, claro). A atuação mais assertiva do Brasil nas questões internacionais ficaram visíveis através de maior participação nos foros multilaterais, envio de tropas ao Haiti (liderança na operação intitulada MINUSTAH), aumento na cooperação internacional, principalmente de Cooperação Sul-Sul, para citar alguns exemplos.

Na área da energia, teve destaque a promoção mundial dos biocombustíveis. Além de três fóruns temáticos internacionais, o Brasil firmou parceria com diversos países em desenvolvimento com o objetivo de criar um mercado global de biocombustíveis. O governo brasileiro afirma que:

Está em curso a transição para a chamada economia pós carbono, que deverá mudar radicalmente a maneira pela qual a energia é produzida e utilizada. A matriz energética brasileira, uma das mais limpas do mundo, qualifica o país para desempenhar o papel de protagonista nas discussões sobre o tema (MRE, 2011, p 10).



Sendo assim, baseado no discurso das vantagens oferecidas pelo agrocombustível, o governo brasileiro estabeleceu uma série de parcerias com 39 países do mundo através de iniciativas de Cooperação Sul-Sul multilaterais e bilaterais. Porém, esses projetos precisam ser pensados criticamente. Inicialmente, temos as controvérsias inerentes aos biocombustíveis, que sistematizamos brevemente neste trabalho. Ademais, não existe consenso sobre sua real sustentabilidade, nem vantagens econômicas e sociais para os mais necessitados. Essas conclusões fazem refletir sobre os interesses por trás desses projetos.

Isso nos direciona para a problematização acerca da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em si. Afirma Correa (2010) que os projetos de cooperação sempre foram perseguidos pelo fantasma do interesse econômico e da geopolítica. No caso da CID em biocombustíveis, essa relação fica evidente, pois os projetos estão entrelaçados com uma série de interesses de grupos fortemente articulados no seio do Estado e do mercado. Ao mesmo tempo o governo brasileiro vê na CID uma oportunidade de exportação do modelo de desenvolvimento que se estabeleceu no Brasil durante o governo Lula, qual seja, o Estado novo desenvolvimentista, que intervém na economia para garantir crescimento econômico, atrelado ao consumo de massa e parcerias com a iniciativa privada, o que dialoga com o modelo de Estado Logístico (CERVO, 2008) exposto no capítulo 3. Devemos questionar a questão da coerência entre a postura brasileira no exterior e os projetos de cooperação em biocombustíveis. Uma vez que são conhecidas no Brasil as consequências negativas do modelo do agronegócio, baseado em quais certezas o país exporta este modelo de desenvolvimento? Logicamente, não é apenas pensar nos aprendizados da CID Norte-Sul, no conjunto de críticas tecidas ao longo dos anos, na percepção do “Out-american” para poder avaliar com o distanciamento e a de maneira analítica a inserção do Brasil nesse setor.

Através da análise histórica realizada neste trabalho podemos perceber que, de fato, o Brasil possui *expertise* em energias renováveis. Porém, a história também nos permite concluir que o setor dos biocombustíveis apresenta sérias falhas em sua cadeia produtiva, sendo necessária uma quantidade de políticas públicas para que a produção obtenha êxito do ponto de vista econômico, social e ecológico. Portanto, a conclusão a que podemos chegar é a de que não existe consenso sobre os reais benefícios dos biocombustíveis.

O Brasil, através da CID, principalmente da CSS, promoveu este tipo de energia, utilizando-a como instrumento de política externa, como ferramenta para auxiliar a inserção internacional, porquanto o Brasil almeja uma posição de destaque no cenário internacional,

além da figura de potência energética. Porém, para que isso aconteça, o país precisa, ao mesmo tempo, superar os desafios internos, como os problemas burocráticos, de planejamento e políticas públicas, da questão agrária, a desigualdade social, as disparidades regionais, etc. Para o futuro de nossa agenda de pesquisa, é interesse avaliar o projeto de desenvolvimento (e seus possíveis limites) baseado no agronegócio, buscando estabelecer uma lógica de coerência entre o que ocorre dentro do país, investigando a reverberação dessas políticas públicas no plano externo através da CID, tentando compreender quais as consequências desse projeto para os países recebedores de ajuda e se, de fato, os biocombustíveis se apresentam como uma alternativa energética viável em larga escala e se esta fonte de energia realmente relacionada à chegada do desenvolvimento como realidade para o Brasil e para os demais países envolvidos nesse projeto.

## REFERÊNCIAS

ALDEN, C.; ARAN, A., *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. Routledge, New York, 2012.

ALLISON, G.; ZELIKOW, P. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2a. edição. New York: Longman, 1999.

ALMEIDA, P. R. *Processos Decisórios no âmbito da Política Externa do Brasil*. Revista Porto Volume 1, número 2, 2012/1, 2012.

AMORIM NETO, O. *De Dutra a Lula: A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2011. v. 1. 200p.

\_\_\_\_\_. *A Política Externa Brasileira: Novos Dilemas Geopolíticos e sua Falta de Condicionamentos Domésticos* ” Análise de Conjuntura, OPSA, n.3, mar. 2007.

ARRIGHI G.; SILVER, B. J. et. all. *Chaos and Governance in the Modern World System*, University of Minnesota, USA, 1999.

BELÉM L. D. *Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica* [Prefácio de Celso Amorim]. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013. 360p.

BENEVIDES, Neil Giovanni Paiva. *Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do mecanismo de consultas sobre cooperação energética do memorando de entendimento sobre biocombustíveis (2003-2007)*. –Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 276 p.

B I O D I E S E L B R . “ B r a s i l p r e p a r a c o n f e r ê n c i a i n t e r n a c i o n a l ”  
Portal Biodiesel Br. 10/04/2008. Disponível em:

<http://www.biodieselbr.com/noticias/biodiesel/brasil-prepara-conferencia-internacional-debater-biocombustiveis-10-04-08.htm> Acesso em: 15/01/2014.

BP, *British Petroleum Statistical Review of World Energy*. 2009.

\_\_\_\_\_. *Statistical Review of World Energy*. 2011.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Programa Nacional de Energia 2030*. Brasília, 2012.

BREUNING, M. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BROZOSKI, F. P. S. *A disputa global por recursos energéticos no atual cenário geopolítico mundial*. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, 2013.

BUENO DE MESQUITA, W. “Domestic and International Relations” *International Studies Quarterly*, vol. 46, 2002, pp.1-9.

CÂMARA, G. M. S. *Biodiesel Brasil - estado atual da arte*. 2006. 26 p.

CARLSNAES, . , “ Foreign Policy ” , in Carlsnaes , W *Handbook of International Relations*, Sage, Londres, 2002, pp. 331-349.

CAVALCANTI, H. O domínio do Congresso pelo poder econômico. Portal Viomundo. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/o-dominio-do-congresso-pelo-poder-economico.html> Acesso em: 28/11/2013.

CERVO, A. L. *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 1. 297p.

CERVO, A. L; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011. v. 1. 595p.

CORREA, M. L. *Prática Comentada da Cooperação Internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília, 2010, 280 p.

CORTINHAS, Juliano da Silva, *Associação de variáveis sistêmicas e domésticas na análise das decisões de política externa*. *Relações Internacionais em Revista*, Curitiba, n. 6, 2006, p. 69-101.

COUTO, M. ESTADÃO. Especial 10 anos do Brasil na África. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,em-uma-decada-relacao-do-brasil-com-a-africa-avanca-mas-enfrenta-criticas,1090652,0.htm> Acesso em: 15/01/2014.

DANESE, S. *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999.

DIAS LEITE, A. *A Energia do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

DIETRICH, J. W. *Interests groups and foreign policy: Clinton and the China MFN debates*. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 29, no 2, 1999, pp. 280-296.

DOLCETTI, M. *A panacéia 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.

DOPCKE, W. *Lula na África: a Política Africana e a Cooperação Sul Sul*. *Revista Meridiano*, n 47.

EPE. *Balanço Energético Nacional 2012 (BEN 2012)*. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisas Energética, Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. *Balanço Energético Nacional 2007*. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. -Rio de Janeiro, 2007.

FAO, *The State of Food and Agriculture*. Food and Agriculture Organization of United Nations, Rome, 2008. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/011/i0100e/i0100e00.htm> Acesso em 15/12/2013.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. 13 ed., São Paulo, Editora Universidade de São Paulo, 2010.

FERES P. F. D. *Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil* / Paulo Fernando Dias Feres. –Brasília FUNAG, 2010. 300 p.: il. Disponível em:

[http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=470&Itemid=41](http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=470&Itemid=41) acesso em 10/10/2012.

FGV, *Oportunidades e desafios para o Brasil na ampliação do espaço internacional para uso de energias renováveis*, Apresentação em powerpoint, FGV Projetos, Rio de Janeiro, 2012.

FIGUEIRA, A. *Introdução à Análise de Política Externa*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1. 208p.

\_\_\_\_\_. *Processo decisório em política externa no Brasil: uma análise preliminar*. In: I Congresso da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2007, Brasília. I Congresso ABRI, 2007.

FUSER, I. *Energia e Relações Internacionais*. São Paulo, Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. *O mito da generosidade: contradições da política externa brasileira no contexto da nacionalização do gás natural boliviano*. Anais do V Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina, Universidade Estadual de Londrina, Londrina –PR, 2013.

GABEIRA, F. *Energia e Política Externa*. In *Política Externa*.v.13, n.2, 2004, p.133-136.

GILPIN, R. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Brasília, Edunb. 2002.

HAGE, J. A. A. *A Energia e o Sistema Internacional: Questões sobre Recursos Energéticos Historicamente Controlados*. In: IV Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2013, Belo Horizonte. *Economia Política Internacional*, 2013. v. s/v. p. 01-32.

\_\_\_\_\_. *A Energia e seu Controle Histórico: A Questão do Etanol como Recursos Energético*. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 2, p. 438-462, 2013.

\_\_\_\_\_. *A Política Externa Brasileira e o Etanol: Um Exercício de Planejamento Estratégico*. *Carta Internacional (USP)*, v. 6, p. 146-158, 2011.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*, São Paulo: Loyola, 2004.

HERZ, M. *Análise Cognitiva e Política Externa no contexto internacional* vol. 16, n.1, 1994, pp.75-89.

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

HUDSON, V. M. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham (Maryland): Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

IPEA, *Biocombustíveis no Brasil: Etanol e Biodiesel*. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro, Comunicados do Ipea, n. 53, 26 de maio de 2010. Disponível em: [http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100526\\_comunicadodoipea\\_53.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100526_comunicadodoipea_53.pdf) acesso em 10/10/2012.

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

\_\_\_\_\_. *Biodiesel no Brasil: desafios das políticas públicas para a dinamização da produção*, Comunicados do Ipea, n. 137, 1 de março de 2012.

\_\_\_\_\_. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, Sumário Analítico, 2009.

\_\_\_\_\_. *Além da Autossuficiência: O Brasil como protagonista no setor energético*, Texto para Discussão 1725, 2012.

JUNIOR, S. S.; WAQUIL, P. D. *C " õ e t k u g ö " c n k o g p v. uma " g " q u " d k q e* oportunidade de revisão do papel das instituições para o desenvolvimento desejado, Race, Unoesc, v. 7, n. 1, p. 87-106, jan./jun. 2008.

KLARE, M.T. *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*, New York: Metropolitan Books, 2008.

\_\_\_\_\_. *Blood and Oil - The Dangers and Consequences of America's Growing Dependence on Imported Petroleum*. New York: Metropolitan Books, Henry and Holt Company, 2004.

LEITE, I.A.C. *Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos*. Observador on line, OPSA, v.7, n.03, mar. 2012

LEITE, P. S. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 228 p.

LIGIÉRO, L.F. *A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* –Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 412 p.

LIMA, M. R. S. *A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 48, no 2, pp. 24-59, 2005.

\_\_\_\_\_. *Instituições Democráticas e Política Exterior*. Contexto Internacional, vol. 22, no 2, pp. 265-303.

\_\_\_\_\_. *Na trilha de uma Política Externa Afirmativa*, p. 94-100, Observatório da Cidadania, Ibase, 2003.

\_\_\_\_\_. *Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição da Análise de Política Externa*. In *Política Pública como Campo Disciplinar*, Eduardo César Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs), Ed. Unesp. 2013, 282 p.

\_\_\_\_\_. & SANTOS, F. *O Congresso Brasileiro e a Política de Comércio Exterior*. Lua Nova, n. 52, p. 121-149, 2001.

LUZ, A. J.; PEREIRA, A. E. *A questão energética e seus reflexos na orientação das políticas externas da China e do Brasil (2000-2010)*. In: 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011,

Caxambu. Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, de 24 a 28 de outubro de 2011, em Caxambu/MG, 2011. p. 1-31.

MARTIN, Lisa L., *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, Princeton, Princeton University Press, 2000, pp.3-52.

MDIC (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços). Website. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/> Acesso em: 15/01/2014.

MRE, 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-anexo-cooperacao-internacional.-cooperacao-bilateral-prestada> Acesso em: 15/01/2014

MEDEIROS, D. M. *A Energia como Variável Estratégica da Política Externa Brasileira*. Dissertação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010

MERLE, Marcel. *Política externa e relações internacionais*. In: BRAILLARD, Philippe. Teoria das relações internacionais. Lisboa: Fundacao Calouste Gulbenkian, 1990. p. 260.)

MILANI, C. *Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul*, Caderno CRH, Salvador, v 25, n 65, Maio/Agosto, 2012.

\_\_\_\_ & PINHEIRO, L. (orgs). *Política Externa: a prática da política e a política das práticas*. FGV, Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_ & PINHEIRO, L. *Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública*. Contexto Internacional (PUCRJ. Impresso), v. 35, p. 11-41, 2013.

MILNER, H. V. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, 1997, pp.3-29.

Ministério de Minas e Energia, *Biodiesel*, disponível em: <http://www.mme.gov.br/programas/biodiesel/menu/biodiesel/pnpb.html> Acesso em 15/01/2014.

MORAES, I. A. e MATTOS, R. B. *Cooperação Brasil - África em Biocombustíveis Durante o Governo Lula: Uma Parceria Para o Desenvolvimento*. Conjuntura Austral, vol. 3 n 13 agosto/setembro, 2012.

MOURA, G. *Relações exteriores do Brasil: 1939-1915 : mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*; Brasília: FUNAG, 2012

MRE, *Resumo Executivo de Política Externa 2003-2010*. Brasília, 2011.

MRE, *Energias renováveis e temas correlatos: levantamento dos atos internacionais do Brasil*, 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.11-anexo-temas-multilaterais.-energias-renovaveis> Acesso em: 15/01/2014.

OLIVEIRA, A. J. e PFEIFER, A. *O Empresariado e a Política Exterior do Brasil*, in H. Altemani e A. C. Lessa (orgs.), *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo: Saraiva, pp. 389-428, 2006.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Brasil é o sétimo maior consumidor de energia do mundo, diz Banco Mundial*, 2013. Disponível em: <http://www.onu.org.br/brasil-e-o-setimo-maior-consumidor-de-energia-do-mundo-diz-banco-mundial/>. Acesso em: 28/11/2013.

PASQUERELLI, B. V. L. *Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula*, *Revista Política Hoje*, vol. 19, n.1, 2010.

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

PINHEIRO, L. *Autores y actores de la política exterior brasileña*. *Foreign Affairs en Español*, v. 9, p. 14-24, 2009.

\_\_\_\_\_. *Política externa Brasileira*. Rio de Janeiro Editora Zahar, 2010, 2 ed.

PINO, B. A. *Agentes transformadores da cooperação para o desenvolvimento: poderes emergentes e Cooperação Sul-Sul*. *Relaciones Internacionales (La Plata)*, v.40, 2011.

PUTNAM, R. *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, *International Organization*, 42, 3, 1988, pp. 427-460.

RAIMUNDO, A. *O Estudos da Política Externa: Combinar teoria e contexto*. *Relações Internacionais*, p. 137-142, Set, 2012.

REBUÁ, M. *Cooperação em Energia Brasil e Países Africanos*. 12 Encontro Internacional de Energia, São Paulo, 2011.

RODRIGUES, R. A. e ACCARINI, J. H. *Programa Brasileiro de Biodiesel in Biocombustíveis no Brasil: Realidades e Perspectivas*, MRE, 2007.

SALLET, C.L. e ALVIM, A.M. *Biocombustíveis: uma análise da evolução do biodiesel no Brasil*. *Revista Economia e Tecnologia*, ano 07, vol 25-abril/junho de 2011. Disponível em: [ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/ret/article/download/26828/17793](http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/ret/article/download/26828/17793) acesso em 10/10/2013.

SANCHEZ, M. R. *et alii*. *Política Externa como Política Pública: Uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988)*. *Revista de Sociologia e Política*, no 27, p. 125-143, nov, 2006.

SANTANA, C. R. *O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática*, *Rev. Bras. Polít. Int.* 49 (2): 157-177, 2006.

SANTORO, M. *Democracia e Política Externa no Brasil*. *Revista Estudos Políticos*, n.4-2012/01

SCHLESINGER, S. *Cooperação e Investimentos Internacionais do Brasil: A internacionalização do etanol e do biodiesel*. Realização: Núcleo Justiça Ambiental e Direitos, FASE, julho de 2012.

SENNES, R.U.; NARCISO, T. *Brazil as an International Energy Player*, in Lael Brainard and Leonardo Martinez-Diaz eds., *Brazil as an Economic Superpower? Understanding*



B r a z i l ' s   C h a n g i n g   R o l e   i n   t h e   G l o b a l   E c o n o m y  
Press, forthcoming.

SERRANO, F. *A economia americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000*. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. O mito do colapso do poder americano. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SIMÕES, A. J.F. *Petróleo, gás natural e biocombustíveis: desafio estratégico no mundo e no Brasil*. *Revista de Política Externa*, v. 15, número 3, p. 21-34, 2007.

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

UNDP, *Annual Report 2008: Capacity Development: Empowering People and Institutions*, United Nations, 2008. Disponível em:  
[http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/corporate/undp\\_in\\_action\\_2008.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/corporate/undp_in_action_2008.html)  
Acesso em 15/01/2014.

ÚNICA, 2013a. *Frente parlamentar do setor sucroenergético é criada no congresso nacional*. Disponível em: <http://www.unica.com.br/unica-na-midia/40728229920334804993/frente-parlamentar-do-setor-sucroenergetico-e-criada-no-congresso-nacional-por-cento0D-por-cento0A/> Acesso em: 28/11/2013.

ÚNICA, 2013b. *"Etanol, o combustível completo" domina premiações na xvii mostra de comunicação da abmr&a*. Disponível em:  
<http://www.unica.com.br/noticia/25007302920317344817/-por-cento22etanol-por-cento2C-o-combustivel-completao-por-cento22-domina-premiacoes-na-xvii-mostra-de-comunicacao-da-abmr-por-cento26a/> Acesso em: 28/11/2013.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula* (Tradução). 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011. v. 1. 232p .

\_\_\_\_\_. & OLIVEIRA, M.F.; CINTRA, R.. *Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração*. *Tempo Social* (USP. Impresso), São Paulo, v. 15, p. 31-61, 2004.

WHITE, B. *Analysing Foreign Policy: Problems and Approaches*, in: Clarke, M. & White, B., (eds.) *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach*, Aldershot: Edward Elgar, 1989, pp. 1-17 e 24-26 .

YERGIN, D. *O Petróleo*. São Paulo, Scritta, 1994.